

Mot en ny Arena?

***”En implementeringsstudie med fokus på innføringen
av Aetats nye saksbehandlersystem, Arena”***

Jens Kristoffer Auensen Engelsrud

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

Mai 2005

Forord

Denne oppgaven ble til som et resultat av min interesse for skjæringsfeltet mellom informatikk og statsvitenskap. Det har vært en lærerik prosess og jeg har fått mulighet til å fordype meg i et felt av spesiell interesse.

Jeg vil først rette en stor takk til Harald Baldersheim for gode innspill og viktig hjelp med strukturering av oppgaven. Videre vil jeg takke Elisabeth Nilsen for mulighet til å bli godt kjent med Aetat gjennom den perioden jeg arbeidet der, samt hjelp i oppstarten av oppgaven. Sven Ove Svenson, Håkon Jørgensen og Torstein Lindby har stilt opp på nyttige møter, og har vært til god hjelp i starten og underveis i oppgaveprosessen. En takk rettes også til informanter og arkivet i Aetat Arbeidsdirektoratet for velvillig bistand.

Dette har vært en lang prosess og i den sammenheng har det vært viktig å snakke med andre i samme situasjon. I så måte har Arnhild Lein, Kjersti Album og Bjørn Børresen vært gode samtalepartnere under våre kaffepauser.

Jeg vil rette en stor takk til mamma og pappa for støtte gjennom prosessen! Til sist, men aller viktigst, vil jeg takke min kjære, Kjersti.

Jens Kristoffer Auensen Engelsrud

Moss, mai 2005.

Innhold

1. Introduksjon.....	6
1.1 Innledning.....	6
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Studier av store IKT-prosjekter	7
1.3.1 Sentrale begreper.....	8
1.3.2 Sentrale suksessfaktorer	9
1.4 Oppgavens struktur	11
1.5 Aetat	12
1.6 Beskrivelse av omgivelsene til SIAMO-prosjektet	13
1.7 Bakgrunn for opprettelse av SIAMO-prosjektet	14
1.8 Utarbeidelse av Arena	17
1.9 Idriftsettelse og gjennomføring av Arena	19
1.10 TOTAL-systemet kontra Arena	21
2. Teori og metode.....	26
2.1 Trefasemodellen.....	26
2.2 Implementeringsteori	29
2.2.1 Beslutningsorientert tilnærming	30
2.2.2 Prosessorientert tilnærming	33
2.2.3 "The Synthesizers"	35
2.3 Ledelsesteori.....	37
2.4 Modell for analysen	39
2.5 Metode.....	42
2.5.1 Referansepunkt og metodevalg	42
2.5.2 Data og kilder	43
2.5.3 Metodiske utfordringer.....	46
2.5.3.1 Validitet.....	46
2.5.3.2 Reliabilitet	47
3. Lokal implementeringsprosess	49
3.1 Lokalkontorene:	49
3.2 Kontor Vest.....	50
3.2.1 Erkjenne behov for fornyelse	50
3.2.2 Skape bevegelse.....	54
3.2.2.1 Oppfølging av strategier og informasjonsarbeid.....	54
3.2.2.2 Gjennomføring av forberedelsesaktiviteter	57
3.2.2.3 Styring og holdningsarbeid.....	61
3.2.2.4 Læring og samarbeid.....	65
3.2.3 Institusjonalisere endring	67

3.3	Kontor Øst	70
3.3.1	<i>Erkjenne behov for fornyelse</i>	70
3.3.2	<i>Skape bevegelse</i>	72
3.3.2.1	Oppfølging av strategier og informasjonsarbeid	72
3.3.2.2	Gjennomføring av forberedelsesaktiviteter	73
3.3.2.3	Styring og holdningsarbeid	75
3.3.2.4	Læring og samarbeid	77
3.3.3	<i>Institusjonalisere endring</i>	78
3.4	Oppsummering	80
4.	Analyse av implementeringsprosessen	83
4.1	Mål	84
4.2	Ressurser	86
4.3	Grad av endring	89
4.4	Kommunikasjon	91
4.5	Lokalt engasjement	93
4.6	Kompetanse	96
4.7	Nettverk	97
4.8	Ledelse	99
4.9	Oppsummering	103
5.	Implementeringsteoriens betydning, en konklusjon.....	107
5.1	Oppgavens oppbygning.....	107
5.2	Empiriske hovedfunn	108
5.3	Hovedkonklusjoner fra analysen	109
5.4	Studier av IKT-implementeringer.....	112
6.	Litteraturliste	114
	Ekstern Litteratur	114
	Interne dokumenter:	118
Vedlegg 1	121
	SIAMOs organiseringsmodeller og systemskisse.	121
Vedlegg 2	123
	Intervjuguide.....	123

Tabeller og figurer:

Tabell 1.1: Arenaleveranser. Innføringstidspunkt og funksjonalitet.	20
Tabell 1.2: TOTAL-systemet vs Arena.	25
Tabell 2.1: "Top-down-bottom-up"-dikotomien.	35
Tabell 3.1: Oppsummering av funn ved de to lokalkontorene.	80
Tabell 4.1: Oppsummering av hypotesebekreftelse.	103
Figur 1.1: Aetats organisatoriske firedeling (Aetat (1) 2004: 4).	13
Figur 1.2: Verdikjeder for arbeidssøkerprosess (Prosjektdokument (F12-2) 2001: 8-9).	23
Figur 2.1: Trefasemodellen (Tichy & Devanna 1990: 29).	27
Figur 2.2: Dimensjoner ved policy som påvirker implementering (Kjellberg og Reitan 1995: 142).	31
Figur 2.3: Modell for analyse.	39
Figur 3.1: Arbeidsledighet 1999-2003 (Statistisk Sentralbyrå 2005, februar 7).	49
Figur 3.2: Innvilgede dagpenger innen 21 dager (jfr innføringstidspkt tabell 1).	67
Figur 3.3: Kontakt med brukerstøtte (jfr innføringstidspkt tabell 1).	68
Figur 3.4: Innvilgede dagpenger innen 21 dager (jfr innføringstidspkt tabell 1).	78
Figur 3.5: Kontakt med brukerstøtte (jfr innføringstidspkt tabell 1).	79
Figur 3.6: Innvilgede dagpenger innen 21 dager for kontor Vest og kontor Øst (jfr innføringstidspkt tabell 1).	81
Figur 3.7: Kontakt med brukerstøtte for kontor Vest og kontor Øst (jfr innføringstidspkt tabell 1).	82

Definisjonsliste:

IT:	Informasjonsteknologi.
IS:	Informasjonssystemer.
AO:	Arbeidsoperasjoner.
IKT:	Informasjon- og kommunikasjonsteknologi.
DA-sjef:	Distriktsarbeidssjef, leder av Aetat lokal.
AAD:	Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.
SIAMO:	Service og Informasjon for et ArbeidsMarked i Omstilling.
SG1:	Styringsgruppe 1.
SG2:	Styringsgruppe 2.
PS2000:	Kontraktsstandard for leveranse av programvare m. m.
Prosjekt F:	Alle delprosjekter som har med kartlegging, anskaffelse og utvikling av nytt saksbehandlersystem.
F10:	Utvikling av nytt saksbehandlersystem.
HL1 til 3:	Arenas hovedleveranse 1 til 3.
F12:	Gevinstrealisering av som følge av nytt saksbehandlersystem.
Prosjekt D:	Alle delprosjekter som har å gjøre med opplæring i alle SIAMO-leveransene.

1. Introduksjon

1.1 Innledning

I denne oppgaven vil jeg studere utfordringer med innføring av nye digitale informasjonssystemer i store organisasjoner. De siste tiårene har vært preget av en rask utvikling innen informasjonsteknologien. Epoken vi er inne i benevnes ofte som IT-alderen eller "the information age". Som en følge av denne utviklingen har regjeringen definert IKT (Informasjon- og kommunikasjonsteknologi) som et vesentlig satsningsområde i forbindelse med fornyelse av offentlig sektor. Dokumenter som "Strategi for IKT i offentlig sektor" (AAD 2003) og "eNorge 2005" (NHD 2002) er en del av en større satsing på modernisering av offentlig sektor. IKT er med andre ord et viktig satsningsområde for den sittende regjering. Store IKT-prosjekter i staten møter imidlertid ofte store utfordringer i forbindelse med implementering av nye løsninger. Disse utfordringene har etter hvert fått mer og mer oppmerksomhet. Statskonsults "Erfaringer med store IT-prosjekter" (1998) er et eksempel på en rapport som tar opp en del av disse utfordringene.

Med dette som bakteppe har jeg valgt å studere et IKT-prosjekt i Aetat ved navn SIAMO (Service og Informasjon for et ArbeidsMarked i Omstilling). SIAMO ble igangsatt i 1998. Bakgrunnen for prosjektet var blant annet å bidra til at Aetat skulle etterkomme kravene til nytt økonomireglement for staten. Jeg vil komme nærmere tilbake til kravene og andre grunner til igangsetting av prosjektet. SIAMO innebar en generell fornyelse av alle datasystemer, og en forsterkning av den underliggende tekniske infrastrukturen. Et av systemene som skulle leveres fra SIAMO-prosjektet var et nytt saksbehandlersystem, ved navn Arena. Arena skulle ta over for TOTAL-systemet, Aetats tidligere saksbehandlersystem. Arena skulle brukes i publikumskontakt ved Aetats lokalkontorer (Aetat lokal), og gjøre saksbehandlingen mer enhetlig og brukerfokusert. Som nevnt var et av SIAMO-prosjektets mål å endre den underliggende tekniske infrastrukturen i Aetat. Dette innebar en endring av hele IKT-plattformen til Aetat. Endringene kan kort skisseres som: Oppgradering av Aetats

telefonisystem, nye kontorstøttesystemer som for eksempel kalendersystem, nettleser, arkivsystem og word, nytt operativsystem og profil- og funksjonalitetsendring av både inter- og intranett. Det foregikk også en jevnlig oppgradering av hardware i hele Aetat. Arena var ett helt nytt saksbehandlersystem og innebar store endringer i arbeidsrutiner.

1.2 Problemstilling

Hovedformålet med denne oppgaven er å beskrive implementeringen av Aetats nye saksbehandlersystem. Oppgavens underliggende tese er at Aetats lokalkontor hadde ulik grad av suksess med implementering. For å finne svar på hva variasjonen skyldtes formulerte jeg følgende problemstillinger:

- *Hvordan forløp implementering av Arena på Aetat lokal med hensyn til grad av suksess?*
- *Hvilke faktorer kan best forklare eventuelle forskjeller mellom lokalkontorene?*

For å besvare problemstillingene ble det gjennomført casestudier ved to lokalkontor, kalt kontor Øst og Vest, og på sentralt nivå i Aetat. Dette ga innsikt i hele implementeringsprosessen. Både hvordan den var organisert og hvilke forutsetninger som lå til grunn ved den lokale implementeringsprosessen. Den første delen av problemstillingen vil gi svar på hvordan de to lokalkontorene lyktes med implementeringen. Jeg har benyttet meg av en tredelt modell for å beskrive endringsprosessen. Hvor raskt kontorene har institusjonalisert endringen likestilles med grad av suksess. Den neste delen av problemstillingen vil belyse på hvilke områder de to lokalkontorene skiller seg og hvilken betydning disse faktorene har. Starten for denne prosessen blir satt til 1995 og oppgaven vil se på hele perioden frem til våren 2003. Mest vekt vil imidlertid bli lagt på perioden 1998 til 2003 da SIAMO-prosjektet ble oppstartet.

1.3 Studier av store IKT-prosjekter

Som jeg har vært inne på er innføring av IKT i offentlig sektor en viktig satsing for den sittende regjering (NHD 2002). I denne sammenheng er det gjort en del forskning

nasjonalt og internasjonalt på hvordan slike prosjekter gjennomføres eller bør gjennomføres. Forskningsundersøkelsene forsøker å identifisere viktige suksessfaktorer for gjennomføring store IKT-prosjekter (Heeks 2001, Moløkken og Jørgensen 2004, Statskonsult 1998, Bankroft 1998). Nedenfor trekker jeg frem undersøkelser fra ulike fagområder på dette tema. Hovedvekten av forskningen jeg henviser til stammer fra det informasjonsteknologiske fagfeltet. Ved å synliggjøre denne forskningen i oppgaven ønsker jeg å muliggjøre en sammenlikning av mine funn med det man fokuserer på som viktige suksessfaktorer innen andre forskningsstudier. Dette kan gi en pekepinn på statsvitenskaplige implementeringsteoriens fruktbarhet og allmenngyldighet. Først vil jeg gjøre rede for noen sentrale begreper innen dette feltet.

1.3.1 Sentrale begreper

IT (Informasjonsteknologi) defineres av Heeks (2001: 15) som; ”..computing and telecommunication technology that provide automatic means of handling information.”. I denne definisjonen fletter han også inn det som kalles hardware (utstyr) og software (programvare). Av Gottschalk (2004: 14) blir IT beskrevet på en beslektet måte. Informasjonsteknologi omfatter etter hans definisjonen maskiner og programmer som sammen kan håndtere elektronisk informasjon. Man kan i denne sammenheng snakke om informasjonsteknologisk infrastruktur som inneholder datakraft, nettverk, data og applikasjoner (Gottschalk 2004: 14). Denne informasjonsteknologien kan benyttes i informasjonssystemer. IS (InformasjonsSystemer) defineres av Heeks (2001: 15) som; ”system of human and technical components that accept, store, process, output and transmit information.”. IS er altså en interaksjon mellom og en kombinasjon av mennesker og informasjonsteknologi. Hensikten med slike systemer er å ordne informasjonsflyt og informasjonstilgang innen et virksomhetsområde (Gottschalk 2004: 14). Gottschalk (2004: 15) hevder at IS består av 4 funksjoner: datafangst, databehandling, datapresentasjon og datalagring. ”*IS håndterer informasjon, og benytter seg av IT*”(Gottschalk 2004: 15). I Norge er begrepet informasjons- og kommunikasjonsteknologi, eller IKT, benyttet i stor grad i forbindelse med satsing på

det nye informasjonssamfunnet. Teknisk kan IKT-begrepet defineres som teknologi for å samle inn, overføre, lagre, bearbeide og presentere lyd, bilde og tekst i store mengder uavhengig av geografisk avstand. IKT er en konvergens mellom datamaskiner og telekommunikasjon (Christensen & Aars 2002: 9-10). Arena, Aetats nye saksbehandlersystem, kan defineres som det Heeks (2001: 65) kaller en ”rationality-imposing application”, noe som innebærer at informasjonssystemet tar opp i seg en stor del av organisasjonens rasjonelle strukturer, prosesser, kultur og strategier i dens operasjoner, og som derfor er vanskelige å implementere.

1.3.2 Sentrale suksessfaktorer

En studie gjort av Simula Research Laboratory (Moløkken og Jørgensen 2004: 6) viser at av 44 prosjekter avsluttes kun 11 prosent til rett tid, med forventede midler og med forventet funksjonalitet. 84 prosent av prosjektene møtte ikke de målene som var satt opp med hensyn til tid, innsatts og funksjonalitet. Dette er imidlertid en smal definisjon av suksess. Prosjekter som har en tidsmessig overskridelse på bare timer vil faller inn i kategorien ”ikke suksessprosjekter”. Med en bredere definisjon av suksess vil tallene bli at 43 prosent av prosjektene var en suksess, mens 52 prosent ville falle utenfor definisjonen. Videre viser studien at offentlig sektor i langt større grad enn privat sektor, opplever kostnadssprekker i sine IKT-prosjekter. Moløkken og Jørgensen (2004: 9) legger vekt på følgende faktorer for å forklare denne forskjellen: Kulturelle forskjeller mellom offentlige kunder og private leverandører kan skape kommunikasjonsvansker, svake spesifikasjoner, kompliserte utvelgelsesprosesser, avgjørelser tar lang tid og klientene bidro i for liten grad. Studien (Moløkken og Jørgensen 2004: 9) peker også på at bruk av en inkrementell utviklingsmodell, fremfor vannfallsmodellen, bidrar til at prosjektene er mindre utsatte for innsattsoverskridelser. Størrelse på prosjektene har også betydning. Større prosjekter har økt mulighet for overskridelser.

En annen rapport som har sett på problemer med IKT-prosjekter er Statskonsults ”Erfaringer med store IT-prosjekter” (1998). Rapporten har sett på flere store norske IKT-prosjekter og kartlagt hvilke problemområder og utfordringer det er vanlig å støte

på. Nedenfor fremlegges de risikofaktorene og problemområdene Statskonsult trekker frem i sin rapport (Statskonsult 1998: 48):

1. *"Programmet skal være forankret i en oppdatert virksomhetsplan eller IT-strategi.*
2. *Det skal ha realistiske mål og riktig ambisjonsnivå - sterkt fokus på gjennomføringsevne.*
3. *Organiserings- og ansvarsforhold skal være avklart.*
4. *Systemlandskapet skal være godt strukturert, med klare avgrensninger.*
5. *Det skal legges stor vekt på prosjektstyring.*
6. *Kontrakter skal benyttes som styringsredskap i den løpende prosjektgjennomføringen, ikke glemmes bort i skuffen.*
7. *Planer og estimer skal baseres på gjennomtenkt kunnskap.*
8. *Teknologi skal ikke dominere, behovet for organisasjons- og kompetanseutvikling skal ikke undervurderes.*
9. *Teknologivalg skal ikke gjøres til et spørsmål om enten å ligge i forkant av utviklingen eller benytte velprøvd teknologi.*
10. *Å ta imot store nye systemer krever ny lederkompetanse.*
11. *Det skal være rom for endringer i krav og nye forutsetninger.*
12. *Bevisstheten bør økes om hva som skal gjøres av virksomheten selv og hva markedet bør levere".*

I Heeks (2001) fremstilles en modell med syv uavhengige faktorer som han ser på som viktige å fokusere på ved implementering av informasjonssystemer i offentlig sektor. Modellen kalles ITPOSMO, som står for de forskjellige faktorene i modellen (Heeks 2001: 61). De ulike faktorene i modellen er:

- *"Information*
- *Technology*
- *Processes*
- *Objectives, values and motivation (people)*
- *Staffing and skills (people)*
- *Management and structures*
- *Other resources; money and time"*

Faktorene benyttes i en gap-analyse mellom designet for informasjonssystemet og realitetene til den konteksten det skal inn i. Dersom man klarer å holde skille mellom designet og realitetene på et minimum, kan det gi økt mulighet for suksess.

Bancroft m.fl. (1998: 133) omtaler også kritiske suksessfaktorer ved implementering av informasjonssystemer. Hun trekker frem følgende ni faktorer:

1. *"Understand the corporate culture in terms of readiness and capability for change.*
2. *Begin process changes prior to implementation. Make the hard decisions early and stick to them.*
3. *Communicate continuously with all levels of new users in business, not technical terms. Set reasonable expectations. Then communicate again.*
4. *Provide superior executive championship for the project.*
5. *Ensure the project manager is capable of negotiation equally between the technical, business and change management requirements.*
6. *Choose a balanced (IS and business) team and provide it with clear role definitions. Expect to shift to nontraditional roles.*
7. *Select a good project methodology with measurements.*
8. *Train users and provide support for job changes. Don't forget to train the project team.*
9. *Expect problems to arise: commit to change"*

Det disse bidragene viser er at store IKT-prosjekter representerer vesentlige utfordringer for offentlig sektor, og at mange faktorer spiller en viktig rolle i implementeringsprosessen.

1.4 Oppgavens struktur

I det følgende gis en fremstilling av oppgavens struktur. Kapittel 2 utgjør oppgavens teori- og metodekapittel. Implementeringen av nytt saksbehandlersystem i Aetat vil bli analysert ved bruk av en rekke implementeringsteoretiske tilnærminger. Jeg vil benytte meg av teorier innen både beslutningsorientert- og prosessorientert tilnærmingen, samt ledelsesteori. Med bakgrunn i teoriene vil jeg utkrystallisere noen teorifunderte forskningsspørsmål som vil være grunnlag for analysen. Kapittel 2 vil i tillegg inneholde en beskrivelse av en endringsprosessmodell, som i sin tur strukturerer

empirikapitlet. Modellen vil danne grunnlag for en definisjon av kontorenes grad av suksess med implementeringen. Kapitlets metodedel beskriver oppgavens data, valg av case, samt en vurdering av undersøkelsen reliabilitet og validitet.

Empirikapitlet fokusere på den lokale implementering. Den sentrale implementering og beskrivelse av saksbehandlersystemet vil organiseres under innledningskapitlet, da dette må anses å være bakgrunnsinformasjon. I empirikapitlet beskrives kontorenes organisatoriske og strukturelle beskaffenhet, samt hvordan implementeringen ble gjennomført ved hvert lokalkontor. For enkelthets skyld benevnes de to kontorene Øst og Vest. I beskrivelsen av lokalkontorenes endringsprosess vil jeg som nevnt gjøre bruk av en tredelt modell for endringsbeskrivelse. Begrepet ”grad av suksess” med implementeringen, måles ved hjelp av utvalgte indikatorer. Endringer i indikatorene trekker i retning av større eller mindre grad av suksess.

I analysekapitlet trekkes åtte uavhengige faktorer inn, basert på implementerings- og ledelsesteori. Faktorene vil danne grunnlag for analysen av både den lokale og den sentrale implementeringen. Analysen vil til slutt munne ut i en oppsummering av hvilke av faktorene som best kan forklare eventuelle forskjeller i grad av suksess med implementeringen.

Avslutningskapitlet vil oppsummerer analysens funn og faktorenes forklaringskraft. Videre vil jeg sammenholde mine funn med resultater fra annen forskning på IKT-implementeringer.

1.5 Aetat

”Aetat skal følge utviklingen i arbeidsmarkedet og gjennomføre den arbeidsmarkedspolitikken som politiske myndigheter har fastsatt” (Aetat (1) 2004: 4).

Aetats oppgave er å bistå arbeidssøkere i jobbsøking. Bistanden består av tilrettelegging for aktiv jobbsøking, oppfølging og veiledning, samt kvalifisering av

arbeidssøkere. Utbetaling av dagpenger, ventelønn og attføringsytelser er også Aetats ansvar. Aetat foretar analyser av arbeidsmarkedet og skal inneha kunnskaper om arbeidsmarkedet som etaten bruker i samarbeidet med arbeidsgivere, myndigheter og organisasjoner i forebyggingen av arbeidsledighet (Aetat (1) 2004: 4). Årsmeldingen for Aetat (1) (2004: 4) organiserer Aetat i fire deler (jfr. figur 1). Lokalkontorene utgjør Aetats førstelinje, hvor kundekontakt og bistand av arbeidssøkere foregår. Det er til sammen 175 lokalkontorer i Norge. Benevnelsen spesialtjenester dekker tjenester som bistand til arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn eller arbeidssøkere med behov for spesielle tilpassninger. Herunder ligger også klage- og ankeinstansen til Aetat. Aetat Arbeidsdirektoratet og hovedkontorene utgjør de sentrale enhetene i Aetat. Aetat Arbeidsdirektoratet er ansvarlig for hele Aetat sin virksomhet, følger utviklingen på arbeidsmarkedet, og har kontakten med Arbeids- og sosialdepartementet som Aetat er organisert under. Hovedkontorene har det fylkesvise administrative ansvaret og følger utviklingen på arbeidsmarkedet innen eget fylke. Arbeidet med interne tjenester som lønnsutbetaling, drift og brukerstøtte av for eksempel interne systemer og saksbehandlersystem, samt dagpengekontroll, er organisert under Interne enheter.



Figur 1.1: Aetats organisatoriske firedeling (Aetat (1) 2004: 4).

1.6 Beskrivelse av omgivelsene til SIAMO-prosjektet

Ved inngangen av 2000 var Aetat i en spesiell situasjon. Høsten 1999 trakk Ted Hanisch seg fra sin stilling som arbeidsdirektøren. Bakgrunnen for dette lå i opprullingen av det såkalte ”formidlingsjukset” i Aetat. Flere aviser hadde den høsten skrevet artikler om at det foregikk formidlingsjuks ved lokalkontorene, og at bakgrunnen for dette var for høye krav til arbeidsformidling fra Aetat

Arbeidsdirektoratets side. Med bakgrunn i disse påstandene fikk Det Norske Veritas i oppgave å undersøke tilstanden. Deres konklusjon var at en slik overregistrering av formidlinger hadde forekommet. Resultatet var at Ted Hanisch forlot stillingen som arbeidsdirektør (Harnes 2000, september 23). Dette ble starten på en periode med stadige skifter av arbeidsdirektører. I alt fem arbeidsdirektører var innom Aetat i løpet av SIAMO-prosjektets periode (Sluttrapport 2003: 47). Presset på etaten økte også i form av at reduserte bevilgninger kom samtidig med at ledigheten begynte å øke (Aetat (2) 2004: 12). Dette skapte følgelig et økt arbeidspress på lokalkontorene.

Et annet moment fra denne perioden var avviklingen av Aetats betalingstjenester, kalt Aetat Bedrift. I flere år hadde Aetat arbeidet med å få på plass betalingstjenester der man skulle konkurrere på like vilkår med private selskaper om formidlingsoppdrag. Dette arbeidet ble avviklet når det ble klart at Aetat Bedrift ville være i strid med konkurranseregleverket (Aetat 2005, februar 2). Avviklingen skapte problemer for implementeringen av saksbehandlersystemet da noe av funksjonaliteten i Arenas første hovedleveranse (hovedleveranse 1, kalt HL1) var designet for Aetat Bedrift (Sluttrapport 2003: 47). Samtidig hadde lokalkontorene gjennomført omorganiseringer for å tilpasse seg Aetat Bedrift. Dette apparatet måtte bygges ned som følge av avviklingen. Alt dette førte til et stort trykk på Aetat og mye av SIAMO-prosjektets forankring i Aetat ble i perioder svekket (Sluttrapport 2003: 6). Jeg ser det som viktig å belyse den konteksten som SIAMO-prosjektet ble gjennomført under. Det er imidlertid viktig å understreke at kontor Øst og Vest i stor grad opplevde det samme ”trykket” og derfor forventes å ha like resultater.

1.7 Bakgrunn for opprettelse av SIAMO-prosjektet

I Kommunal- og arbeidsdepartementets (som i 1998 ble endret til Arbeids- og administrasjonsdepartementet) stortingsproposisjon nummer 1 for 1998 (St.prp.nr.1 (1997-1998): kapittel 590) ble det krevd at Aetat skulle oppfølge kravene til et nytt økonomireglement for staten. Kravene som ikke var avhengig av IT-løsninger skulle være innfridd innen 1. juni 1998. Kravene stilte også store utfordringer til IT-løsningene i Aetat, utfordringer som daværende systemer ikke kunne løse. Noen av de

nye kravene Kommunal- og arbeidsdepartementet skisserte (St.prp.nr.1 (1997-1998): kapittel 590), var at Aetat skulle bli sin egen regnskapsfører og utbetaler, ha mulighet til bedre oppfølging av etatsinterne ressurser og kvalitetskontroll, samt kunne gjennomføre elektronisk betalingsformidling og rapportering til statsregnskap. Det var derfor nødvendig med et nytt økonomi- og saksbehandlersystem for å tilfredsstille de nye kravene. Aetat fikk en utsettelse frem til utgangen av 2002 for å tilfredsstille alle kravene i det nye økonomireglementet.

Den første fasen i denne prosessen startet allerede i 1995, og blir i Sluttrapport (2003: 12) referert til som den formative fasen. Denne fasen hadde en varighet fra 1995 til 1998. Som nevnt var innføringen av nytt økonomireglement i staten bakgrunnen for at SIAMO ble startet. For å tilfredsstille de nye kravene økonomireglementet stilte var det nødvendig med et nytt økonomisystem og endring av tilstøtende systemer. Et skifte av økonomisystemet fikk store følger. Store deler av systemlandskapet og etatens sentrale produksjonssystem, TOTAL-systemet, måtte forandres. Foruten nye krav fra et nytt økonomisystem, var det også et ønske om å gjøre saksbehandlingen mer enhetlig og bedre. TOTAL-systemet evnet ikke å understøtte dette (Sluttrapport 2003: 12).

Med dette som bakteppe startet revisjonen av Aetats IT-strategi. På denne tiden bestod Aetats to hovedsystemer av, TOTAL, som ble brukt til saksbehandling og tjenesteproduksjon, og, TOR, som var økonomisystemet. Arbeidene med ny IT-strategi forgikk på flere områder (Sluttrapport 2003: 12). Alle medarbeidere deltok i en behovsanalyse med fokus på funksjonalitet. Vurderinger av fremtidens tekniske arkitektur i Aetat ble foretatt, samt at det ble gjennomført undersøkelser med hensyn til ”år 2000 problemet”, og behov for endring i økonomiforvaltningen. Ut fra disse undersøkelsene ble det klart at økonomisystemene verken var sikret mot 2000 problemer eller som tidligere nevnt, ikke tilfredstilte kravene til nytt økonomireglement. Man besluttet dermed å starte et program som skulle gjennomføre en planmessig fornyelse av IT-helheten (Sluttrapport 2003: 12) Oppstart av

fornyelsesprogrammet ble vedtatt mot slutten av 1995. Første trinn i dette arbeidet var revisjonen av IT-strategi. Den ble gjennomført i 1996 og vedtatt samme år.

SIAMO fikk sin startdato 1. januar 1998 med varighet i 5 år. Frem til det tidspunktet ble prosjektet finansiert over etatens ordinære driftsbudsjetter. SIAMOs rammer og prosjektets innhold ble definert i samarbeid med Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (AAD). Gjennom årlige tildelingsbrev fra AAD fikk Aetat tildelt ekstra midler for å gjennomføre programmet. SIAMO-prosjektet ble delt inn i seks prosjektområder: Område A) prosjektstab, B) teknisk plattform, D) opplæring og dokumentasjon, E) eksterne brukertjenester, F) saksbehandling og G) virksomhetsstyring (Sluttrapport 2003: 7).

I 1996-97 startet forarbeidet med tre nye systemer. Det dreide seg her om nytt saksbehandlersystem, økonomisystem og lønns- og personalsystem. Arbeidet med saksbehandlersystemet startet i et blindspor. Prosjektet ble kalt SAY, men kom ikke lenger enn til valg av utviklingsverktøy og definering av systemkrav. Det ble tidlig innsett at utviklingsverktøyet var et dårlig valg og at det var vanskelig å skape enighet om systemkravene (Sluttrapport 2003: 14). Prosjektet ble stoppet av arbeidsdirektøren i første halvår 1998.

Det ble innsatt en ny prosjektdirektør, SIAMO ble replanlagt og restrukturert, og en nye planleggingsfase varte frem til første kvartal 1999. En ny ”grunnmur” ble bygd, med bedre rutiner og ny organisasjon (Sluttrapport 2003: 14). Arbeidet med nytt økonomisystem og lønns- og personalsystem gikk som det skulle. Gjennom SIAMOs leveranser skulle Aetat oppfylle følgende mål for sin virksomhet (Sluttrapport 2003: 16):

- *”Tilfredsstille kravene som nytt økonomireglement for staten stilte*
- *Forbedre kundeservicen*
- *Forbedre og forenkle utarbeidelsen av statistikker og analyser*
- *Opprettholde og forsterke Aetat sin evne til omstilling og prioritering*
- *Bidra til å løse utfordringene rundt overgangen til år 2000”*

For å kunne realisere målene, måtte den underliggende tekniske plattformen moderniseres. Dette krevde en tilfredsstillende dimensjonering for å gi korte svartider og gjennomløpstider ved en betydelig volumøkning. Videre måtte man ha en tilgjengelighet som ville bidra til at systemene ble sikret mot kortere eller lengre driftsavbrudd, samt sikkerhet mot feil og innbrudd (Sluttrapport 2003: 16). Den økonomiske rammen til IT-fornyelsesprosjektet var på 722 millioner kroner fordelt over 5 år, fra 1998 til og med 2002 (Sluttrapport 2003: 23). SIAMO hadde i sin mest intensive periode 170 prosjektarbeidere, i gjennomsnitt i overkant av 100. SIAMOs organisasjonsmodeller er gjengitt i vedlegg 1. Prosjektdirektøren var leder for prosjektet og hadde egen prosjektstab. SIAMO-prosjektet hadde en styringsgruppe 1 (SG1) som øverste beslutningsorgan. Gruppen var ledet av Arbeidsdirektøren og bestod av Aetats toppledelse. AAD fastsatte rammen for programmet og tildelte rammebevilgninger hvert år. Det ble sendt månedlige statusrapporter til departementet i henhold til tildelingsbrev. AAD kvalitetssikret de vesentligste planene og prosjektene ved hjelp av en ekstern kvalitetssikrer (Sluttrapport 2003: 22).

Videre hadde hvert enkelt prosjekt sin egen styringsgruppe (kalt SG2, styringsgruppe 2). SG2 ble ledet av prosjektdirektøren og blant annet fremtidige systemeiere deltok i disse gruppene. Et viktig moment her var at SG2 kun var sammensatt av representanter fra sentrale aktører (Sentral Informant). SG2 hadde en referansegruppe som bestod av personer med spesiell fagkompetanse innenfor sitt område. Referansegruppen skulle være et rådgivende organ for prosjektleder og SG2. SIAMO-prosjektet hadde også et projektråd som bestod av berørte parter og som fungerte som referansegruppe for SIAMO-prosjektet som helhet. Før innføringen av de tredje Arena-leveransen ble det dannet et distriktsarbeidssjefsforum (DA-sjef). Forumet var svært nyttig med hensyn til erfaringer fra innføring av tidligere leveransene (Sentral informant).

1.8 Utarbeidelse av Arena

Saksbehandlingsprosjektet fikk som nevnt en uheldig start som førte til stans i prosjektet. Prosjektet ble replanlagt og restartet i september 1998. Prosjektet munnet ut i Arena, Aetats nye saksbehandlingssystem, hvor noen av de viktigste delprosjektene

var (Sluttrapport 2003: 30): Forstudien (F0), forprosjektet (F1) og detaljspesifikasjon (F9) som spesifiserte kravene til nytt system og leveranseplanen, valg av utviklingspartner (F2) og anskaffelser av tekniske komponenter (F4), utvikling av nytt system gjennom tre hovedleveranser (F10), forberede innføring (F11), og gevinstrealisering (F12). Det ble lagt opp til en stram tidsplan i gjennomføringen av saksbehandlerprosjektet. Saksbehandlersystemet ble som nevnt innført trinnvis mens det sameksisterte med TOTAL-systemet. Systemet ble innført over tre leveranser, som alle hadde utsettelser. Dette var både som følge av omgivelsesfaktorene som omtalt tidligere og utfordringer av mer teknisk art. Systemet var betydelig mer ressurskrevende enn man hadde forutsett, noe som førte til at man måtte utvide maskinressursene mellom HL1 og HL2 (Sluttrapport 2003: 45). Forskyvningene i leveransene gjorde overgangsperiodene mellom produksjonssettingen av én hovedleveranse, og oppstart av arbeidet med den neste, meget krevende (Sluttrapport 2003: 31). Jeg kommer nærmere inn på innholdet av leveransene nedenfor.

En implikasjon av at man innførte systemet i tre leveranser var at saksbehandlerne over nesten to år, måtte forholde seg til to saksbehandlingssystemer som kommuniserte seg i mellom. Arena medførte vesentlige endringer i både det formelle og det reelle arbeidsmønsteret for etatens saksbehandlere (Sluttrapport 2003: 31). Likevel var styringsgruppene under utviklingen av Arena veldig fokusert på system. Avgjørelsene som ble fattet i styringsgruppene vektla ressursbruk, fremdrift og funksjonalitet. *”Jeg tror ikke ledelsen til en hver tid forstod hva de besluttet. Man skulle fokusert mer på organisering og adferd enn på selve systemets funksjonalitet”* (Sentral informant).

De tre hovedleveransene inneholdt mesteparten av den planlagte funksjonalitet, samt betydelige deler av den fjerde hovedleveransen. Den fjerde hovedleveranse var der kun som en opsjon. Arena-prosjektet gikk noe over sin initierte ramme. Samlet sett gikk prosjektene F10, F11 og F12 over sin initierte ramme på 212 millioner med ca. 20 prosent (Sluttrapport 2003: 32). De sentrale delene av Arena ble basert på Computas AS sitt rammeverk Beans Core Components. Som database og utviklingsverktøy ble

Oracle benyttet, mens applikasjons- og databasemaskiner var fra HP.

Terminalserverteknologi ble benyttet ved distribusjon av Arena (Sluttrapport 2003: 32), og PS2000 ble valgt som kontraktsmodell for gjennomføringen av prosjektet (Sluttrapport 2003: 32).

Kontraktsmodellen inneholdt en behovsfase, løsningsbeskrivelsesfase, iterativ konstruksjonsfase, og en godkjennings- og avslutningsfase. Behovsfasen ble gjennomført i form av forprosjektet og utarbeidelsen av tilbudsforespørselen.

Løsningsbeskrivelsesfasen ble gjennomført fra 24. januar til ultimo mars 2000. Den neste fasen var den iterative konstruksjonsfasen med detaljplanlegging/analyse og design, utvikling og test, samt et kontrollpunkt. Det ble også gjennomført en kvalitetsprøve for hver hovedleveranse. Hele den systemløsning som skulle idriftsettes på dette tidspunkt ble underlagt kvalitetsprøven. Etter hovedleveranse 1 omfattet dette hovedleveranse 1, etter hovedleveranse 2 omfattet dette hovedleveranse 1 og 2. Etter hovedleveranse 3 omfattet dette hovedleveranse 2 og 3 (Prosjektdirektiv (F) 2000: 5). Leverandøren hadde ansvaret for gjennomføringen av hovedaktivitetene. Dette ansvaret omfattet både tidsstyring og kostnadskontroll.

1.9 Idriftsettelse og gjennomføring av Arena

Inndelingen av Arena i tre leveranser hadde flere hensyn. For det første var det som nevnt et krav fra stortinget at IT-prosjekter av en hvis størrelse skulle gjennomføres trinnvis for å redusere risiko (Sentral informant). Dette ble bestemt etter noen uheldige prosjekterinnføringer i statlige virksomheter. For det andre ble delleveranser ansett som lettere å ha kontroll og styring over, samt at delleveranser ville bidra til en ryddig håndtering av endringer i behov og rammebetingelser. For det tredje mente prosjektet at delleveranser ville gjøre det lettere å sikre gevinstrealiseringer. Det fjerde hensynet var at man kunne få gjennomført en erfaringsbasert læringsløype, ved at tilbakemeldinger fra reell bruk ble kanalisert inn i det pågående utviklingsarbeidet av nye leveranser (Gjennomføringsplan (F10) 2000: 3). Aktivitetene knyttet til hver leveranse var blant annet å utvikle delleveransene, systemtest og kvalitetsprøving (Gjennomføringsplan (F10) 2000: 21). Etter bestått kvalitetsprøve kunne leveransen

settes i drift. Et sentralt punkt for innføringen av leveransene var de sentrale opplæringsløpene. Disse vil jeg beskrive nærmere i empirikapitlet. I tabellen nedenfor presenteres hver leveranses hovedfunksjonalitet.

Tabell 1.1: Arenaleveranser. Innføringstidspunkt og funksjonalitet.

	HL1	HL2	HL3
Tidspunkt	Idriftsatt 24. april 2001 (ca 4 måneder forsinket)	Idriftsatt 6 mars 2002 (ca 2 måneder forsinket)	Idriftsatt 7.oktober 2002 (noe forsinket)
Funksjonalitet	Rekruttering og oppfølging: <ul style="list-style-type: none"> - Rammeverk for saksfordeling, dokumenthåndtering og informasjonslogistikk. - Innkurvsystem for saksbehandler. - Styrt av arbeidsprosesser - Registrering av arbeidsgiver og –søker. - Matching mellom stilling og søker. - Grensesnitt mot Enhetsregister og TOTAL-system. 	Rettigheter og handlingsplan: <ul style="list-style-type: none"> - Registrering, beregning, behandling og utbetaling av ytelser som dagpenger, attføringspenger, attføringsstønad og individstønad. - Funksjonalitet for arbeid med handlingsplaner for arbeidssøker og veiledningstjenester. - Grensesnitt mot Folkeregisteret, Trygdeetaten og Skattedirektoratet, samt interne systemer som Meldekortsentralen og forsystemet. 	Tiltak og kompetanse: <ul style="list-style-type: none"> - Støtte administrasjon av arbeidsmarkedstiltak, både tiltaksgjennomføring og tiltaksdeltakelse. - Støtte behandlingen av klage- og ankesaker, behandling av feilutbetalinger. - Funksjonalitet for kompetansekartlegging, stillingssøk for arbeidssøker, samt arbeid med rekrutteringsoppdrag.

Gevinstrealiseringsprosjektet (F12) hadde som hovedmål å bidra til å realisere SIAMOs overordnede mål, og Arbeids- og Administrasjonsdepartementets krav om en netto besparelse per år på 32 millioner kroner (Gjennomføringsplan (F12) 2000: 3). F12 skulle samkjøres med Arenas hovedleveranser og utvikle en gevinstrealiseringsplan for hver av disse. Planen skulle beskrive gevinstmulighetene, organisasjonstiltakene og organisasjonsmessige konsekvenser (Gjennomføringsplan (F12) 2000: 3). Resultatene fra arbeidet var blant annet gevinster knyttet til lavere ressursbruk på lokal drift av IT-systemer, mulighet til omdisponering av personell innen ytelsesforvaltning, bortfall av skyggeregnskap, og opprettelse av Datavarehus og Plan- og styringssystem som ga reduserte planleggings-, rapporterings- og

statistikkbehov. Av eksterne gevinster kan bortfall av arbeid med lønn og driftsregnskap for Aetat ved Skattedirektoratet nevnes, videre ville Rikstrykdeverket også redusere ressursbruk knyttet til registrering og utbetaling av ytelser (Gevinster av IT-løsninger levert av SIAMO 2003: 8). Denne gjennomgangen viser at den sentrale implementeringsprosessen hadde flere forsinkelser, samt den la grunnlaget for den lokal implementeringsprosessen. Hvordan den lokal implementeringsprosessen gikk vil jeg presentere i kapittel 3.

1.10 TOTAL-systemet kontra Arena

Hvilke endringer ville Arena medføre for de lokale enhetene? Arena medførte endringer i forhold til det tidligere systemet TOTAL. I det følgende presenteres endringene med hensyn til teknologi, funksjon og arbeidsoperasjoner. TOTAL-systemets utvikling startet på begynnelsen av 1980-tallet og var i 1995 fortsatt det systemet som understøttet produksjonen i Aetat. Systemet var stormaskinbasert og godt integrert, men komplekst og omfattende (Sluttrapport 2003: 13). Det var flere grunner til at systemet ble ansett som et problem. Systemet tilfredstilte ikke kravene til statens nye økonomireglement, og var i tillegg basert på foreldet og leverandøravhengig programverktøy. Vider var systemet spesialsydd til Aetat med kontinuerlige forbedringer siden tidlig på 80-tallet. Systemet var lite dokumentert og kun et fåtall kjente det godt nok til å kunne foreta endringer. Driften av systemet var knyttet til kun en driftsleverandør, og dette reduserte muligheten for åpen konkurranse. Systemet var dessuten funksjonelt foreldet i forhold til gjeldende regelverk. TOTAL-systemets var i ferd med å spille ut sin rolle.

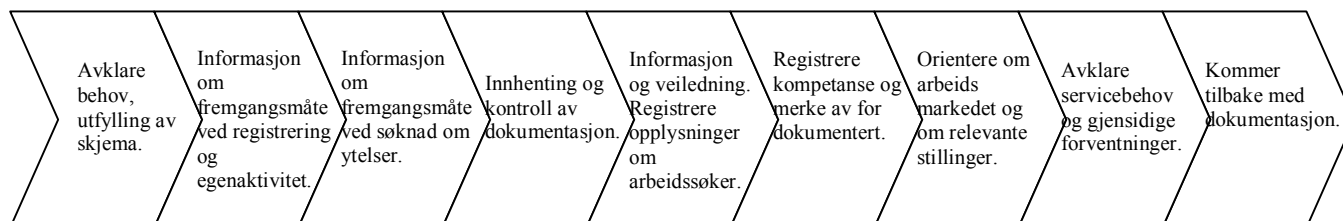
Muligheten for å modernisere TOTAL ble utredet (F3), men man fant ut at den beste løsningen ville være å lage et helt nytt saksbehandlersystem tilpasset Aetats krav (Sluttrapport 2003: 14). Ledelsen i Aetat mente at TOTAL-systemet begrenset Aetat sine utviklingsmuligheter og at systemet representerte en uakseptabel sårbarhet på lengre sikt. TOTAL-systemet var som nevnt et nesten 20 år gammelt tegnbasert system med mange manuelle arbeidstrinn der data ble registrert. Denne registreringen ble ofte foretatt i etterkant. Den store forskjellen mellom det nye og det gamle

saksbehandlersystemet var i første rekke at TOTAL-systemet støttet saksbehandlingen gjennom registrering og tilhørende rutiner for beregninger. Arena på sin siden skulle i tillegg til TOTAL-systemets funksjonalitet, strukturere og fastlegge arbeidsprosessene slik at de ble både enhetlige og hensiktsmessig, samt at de var i tråd med regelverket (Sluttrapport SIAMO 2003: 42). I og med at Arena inneholder store deler av det regelverket Aetat må forholde seg til i saksbehandlingsarbeid, støttes saksbehandlerne direkte av systemet. Dermed forenkles også innføring av regelverksendringer. Dette skiller seg fra TOTAL-systemet der man måtte komplettere saksbehandlingen med et omfattende, papirbasert kvalitetssystem, som medførte en del manuelt arbeid. I tillegg dannet Arena et godt grunnlag for integrering av andre systemer, dermed ga det mulighet for større automatisering etter hvert som mer informasjon gjøres tilgjengelig elektronisk. Arena ga også større muligheter for enklere rapporterings- og statistikk-løsninger (Sluttrapport SIAMO 2003: 42).

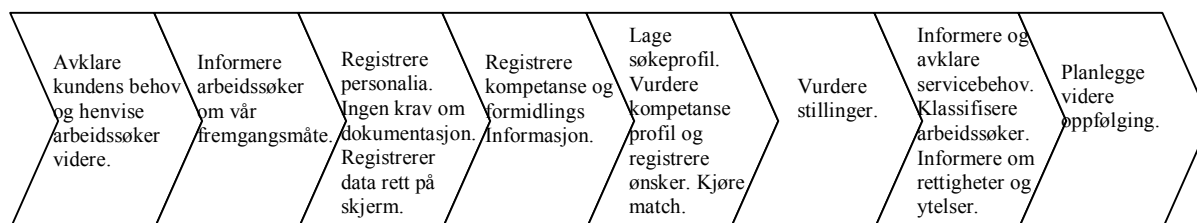
Arbeidsprosessene på lokalkontorene ble endret som følge av Arena. For det første fikk brukerne et organiseringsverktøy som kunne hjelpe til med oppgavefordeling ved kontorene. Hver ansatt fikk en arbeidsbenk med en innkurv, og derfra kunne den enkeltes arbeidssøker- og arbeidsgiverprosesser startes opp. Leder kunne også viderefordele oppgaver innad på kontoret dersom noen var borte eller syke. Arena integrerte arbeidsprosessene og definerte hver prosess som en rekke arbeidstrinn. I TOTAL-systemet åpnet brukerne ulike statiske skjermbilder for registrering av opplysninger og det papirbaserte kvalitetssikringssystemet regulerte hva som skulle registreres og videre prosess. Arena ga en mer standardisering av rutiner. Systemet styrer i større grad hvilke oppgaver som skal utføres, og når det skal utføres ved det enkelte Aetat lokal. Ved at systemet er prosessorientert på denne måten vil det også styre den interne samhandlingen i betydelig grad (Prosjektdokument (F12-1) 2001: 4). Hvor store endringer i arbeidsprosessene Arena medførte på de ulike Aetat lokal var derfor avhengig av praksis innenfor områder som; hvilke oppgaver man tidligere la inn i de ulike prosessene, hvordan prosessen har vært tilrettelagt i tid og oppgavefordelingen mellom saksbehandlere. Under TOTAL-systemet var det kvalitetssikringsrutinene som styrte arbeidsprosessene til saksbehandlerne, men

rekkefølgen på arbeidet kunne styres av det enkelte lokalkontor. Et eksempel for å illustrere endringer i arbeidsprosesser er å se på arbeidssøkerprosessen. Nedenfor gjengis verdikjeden for prosessen i TOTAL-systemet og i Arena:

Arbeidssøkerprosess i TOTAL-systemet.



Arbeidssøkerprosess i Arena.



Figur 1.2: Verdikjeder for arbeidssøkerprosess (Prosjektdokument (F12-2) 2001: 8-9).

Det fremgår av disse verdikjedene at Arena legger opp til en tidlig registrering og søking etter stillinger ut fra registrert informasjonen. En saksbehandler vil bruke mer tid på registreringsarbeid i Arena i forhold til TOTAL-systemet (Prosjektdokument (F12-2) 2001). Imidlertid gir dette større muligheter til matching av søker mot stillinger. Dette var en ny funksjonalitet i forhold til TOTAL-systemet. Mer konkret skulle man med Arena allerede ved første møte med arbeidssøkere kunne gjennomføre kompetansekartlegging og jobbsøk (Prosjektdokument (F12-3) 2001: 5). Dette kan gjøres selv om dokumentasjon ikke er forvist. Kravene i tidligere kvalitetsrutiner var mer uklare i forhold til dette og kunne tolkes ulikt. Praksis var ulik på lokalkontorene i forhold til om og eventuelt når konkret stillingsinformasjon ble gitt (Prosjektdokument (F12-3) 2001: 5). Noen steder kunne dette bli gjort første dag, mens andre steder foretok man først en hurtigregistrering, deretter informasjonsmøter i grupper og til

slutt individuell samtale. I det siste eksempelet var det vanlig at det tok en uke fra første møte til all informasjon var gitt og registreringen var foretatt.

I TOTAL-systemet brukte saksbehandlerne lang tid på utfylling av skjema og registrering av dette, noe som kunne føre til mer passivitet for arbeidssøker. Selve registreringsprosessen tok generelt lenger tid ved bruk av Arena, hvor det er lagt inn kriterier for hva som må registreres i Arena. I TOTAL-systemet ble det gjennomført kontroller med saksbehandlingen gjennom bruk av et papirbasert kvalitetssikringssystem. Aetat Arbeidsdirektoratet kontrollerte at rutineene ble fulgt ved hjelp av stikkontroller.

De viktigste endringer i arbeidssøkerprosessen er mer vekt på veiledning, mindre krav til dokumentasjon, krav til avtaler om oppfølging, informasjon om stillinger og kontaktperson for arbeidssøker. Som følge av endringene i systemet gikk etter hvert flere kontorer over til å ha flere personer som arbeidet med registrering i front, med andre ord et utvidet mottaksapparat. En annen følge av Arena var muligheten for samordning av funksjoner innen hvert fylke. Dette er spesielt gjort innen forvaltning av Aetats ulike ytelser, som dagpengeutbetalinger og attføringer. En del fylker har samlokalisert denne enheten. Tidligere gjennomførte lokalkontorene ytelsesforvaltningen fra a til å, men med Arena kan saksbehandlingen, etter at informasjonen er innhentet, samlokaliseres til ett sted (Prosjektdokument (F12) 2002: 37). Nedenfor presenteres en oppsummerende tabell, med fokus på IT (InformasjonsTeknologi), IS (InformasjonsSystemer), AO (ArbeidsOperasjoner):

Tabell 1.2: TOTAL-systemet vs Arena.

	TOTAL-systemet	Arena
Informasjonsteknologi (IT)	<ul style="list-style-type: none"> - Stormaskinbasert - Statisk - Manøvrering med taster - Dos-basert - Gammel teknologi - Vanskelig å utbygge 	<ul style="list-style-type: none"> - Dynamisk - Windowsbasert - Bruk av mus - Terminalserverteknologi - Svært ressurskrevende - Enklere utvidelser
Informasjonssystem (IS)	<ul style="list-style-type: none"> - Enkel registrering - Tilfredsstilte ikke nye krav - Papirbasert prosessstyring - Begrensede integrasjonsmuligheter - Lite synlig sammenheng mellom bilder, forvirrende grensesnitt - Matching ikke mulig - Mer kontroll 	<ul style="list-style-type: none"> - Prosessbasert - Mer automatisering - Gode integrasjonsmuligheter - Omfattende og komplekst - Matching av stilling og søker - Mer intuitivt - Automatisering mindre kontroll
Arbeidsoperasjoner (AO)	<ul style="list-style-type: none"> - Registrering av informasjon - Kontroll av arbeid ved bruk av kvalitetssikringssystem - Ingen matching - Stor bruk av skjemaer - Lite samlokalisering - Mindre pålagte prosesser - Bruk av kodebøker i registreringen - Mindre enhetlig praksis 	<ul style="list-style-type: none"> - Innboks og arbeidsbenk - Mer registrering i front - Mer skjerm og musebruk - Samlokalisering - Mange pliktige prosesser - Vanskelig å orientere seg - Rettighetinformasjon senere - Mer delaktighet hos søker - Lite forhåndsutfylling - Standardisering

2. Teori og metode

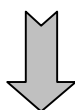
I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de hovedteoriene jeg benytter i beskrivelsen og analysen av implementeringsprosessen. For å beskrive implementeringsprosessen gjør jeg bruk av en trefasemodell. Denne illustrerer gangen i en endringsprosess. Da dette er en studie av en implementeringsprosess er det naturlig å anvende teorier som er ment å beskrive implementering av spesifikke programmer eller tiltak i organisasjoner. Teoriene nedenfor kan samles under fellesbetegnelsen implementeringsteori. I tillegg til fokus på implementeringsteori som grunnlag for analysen vil jeg trekke inn ledelsesteori, som jeg forventer vil ha en sentral påvirkning. Teorikapitlet vil med andre ord forsøke å danne et bilde av de ulike uavhengige faktorene og deres påvirkning på den avhengige faktoren. Dette danner grunnlaget til forventninger om hvordan de uavhengige variablene virker inn. Forskningsspørsmål, med tilhørende hypoteser, til bruk i analysen utkrystalliseres på bakgrunn av forventningene. Til slutt i kapitlet presenteres undersøkelsens metodiske fundament.

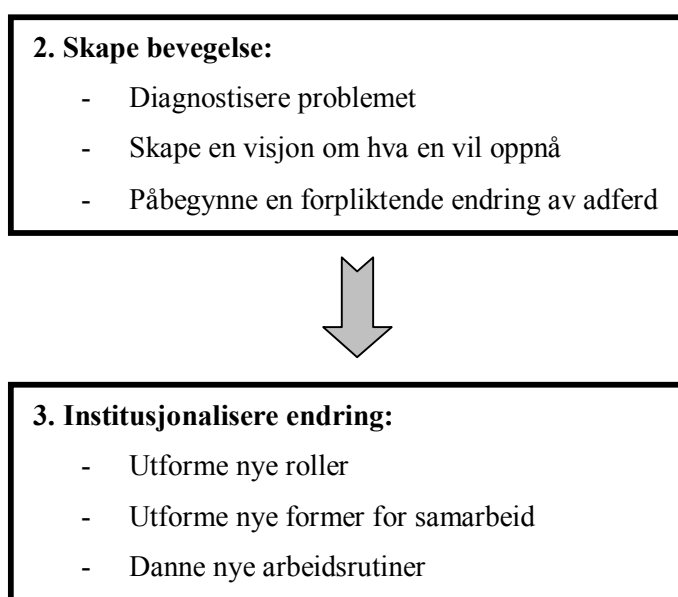
2.1 Trefasemodellen

For å beskrive implementeringen av Arena på lokalkontorene har jeg valgt å benytte meg av Tichy og Devanna (1990) sin trefasemodell. En slik inndeling synliggjør hvilke områder det er viktig å vektlegge i en endringsprosess. Modellen deler endringsprosesser inn i tre faser:

1. Erkjenne behov for fornyelse:

- Føle behov for endring
- Oppleve og overvinne motstand mot endring
- La seg involvere i forestående endringer





Figur 2.1: Trefasemodellen (Tichy & Devanna 1990: 29).

Den første fasen omhandler det å føle et behov for endring. Individer eller grupper i organisasjonen må oppfatte signaler fra omgivelsene og derigjennom erkjenne et behov for endring for at endring skal finne sted. Endringssignalet kom i den undersøkte prosessen som et pålegg fra en overordnet aktør. AAD påla Aetat å tilfredsstille kravene i et nytt økonomireglement. Utover det var den generelle oppfatningen i organisasjonen at saksbehandlersystemet var modent for utskifting (Sentral informant). Viktigheten av at kritiske aktører og normsendere i organisasjonen stiller seg bak og er positive til et forslag om endring, fremheves i ulike forskningsbidrag (Øgård 1994: 172). Tichy og Devanna (1990) hevder at en ”transformational leader” er sentralt for en vellykket gjennomføring av en endringsprosess. I tillegg er det viktig med aksept for endringen innen alle nivåer i organisasjonen. Har man på lokalnivå erkjent et behov for endring? I hvor stor grad ble det omtalt og drøftet i en startfase av prosjektet på de to kontorene? På hvilken måte ble endringen omtalt og hvordan møtte man eventuell motstand mot endringen? Var involvering en sentral strategi?

Den andre fasen retter søkelyset på veien frem mot handling og iverksettelse av endring. Hovedspørsmålet i denne sammenheng er, hvordan skape bevegelse? Videre handler dette om å påbegynne og gjennomføre endringen. Hvordan ble det arbeidet med forberedelsene og selve iverksettelsen av endringen gjennomføringen? Ble det foretatt noe strukturelle grep for å klargjøre til endring? Inngikk man nye samarbeidsmønstre innen eller utenfor kontoret?

Den tredje fasen omhandler en institusjonalisering av endret adferd. Dette betyr å utforme og endre roller, samarbeidsformer og arbeidsrutiner (Øgård 1994: 173). I Arena-prosjektet var det nødvendig at nye arbeidsrutiner ble institusjonalisert. Systemet legger klare føringer på hvordan man kan arbeide. Til en viss grad kan dette neglisjeres i en startfase, men man blir nødt til å leve med systemet og måten det virker på. At systemet blir institusjonalisert i denne sammenheng må sies å være når målene med systemet er nådd og kontoret arbeider etter de prinsippene som systemet legger opp til. En viktig lakmustest på dette er hvor raskt kontorene oppfyller Aetats krav i forhold til resultatindikatorer for kontorene, samt at kundene møtes på en god måte. Organisatoriske endringer kan også være en indikator på at systemet er institusjonalisert. Her kan det dreie seg om intern organisering og ressursdisponering på kontoret. Jeg vil her bruke ulike indikatorene som kan avgjøre grad av suksess. Institusjonalisert endring og grad av suksess vil her sammenstilles og bety det samme. Den videre utfordringen er hvordan man skal beskrive den avhengige variabelens ”grad av suksess med implementeringen”. Jeg har valgt å måle graden av suksess gjennom følgende indikatorer:

- *Raskt tilbake til det nivå som settes av Aetats resultatindikatorer¹ for produksjon.*
- *Raskt oppnåelse av de mål som er skissert i prosjektdokumenter.*
- *Lav hyppighet av kontakt med brukerstøtte. Dette kan bety at systemet er forstått.*
- *Lite økning i kødannelse på kontorene.*
- *Lite økning i sykefravær*

¹ Den indikatoren jeg har benyttet omhandler prosentvis andel innvilgede dagpengevedtak som er anvist til utbetaling innen 21 dager etter mottak. Kravet som stilles er at man behandler over 80 prosent innen 21 dager. Dette er den av Aetats resultatindikatorer som best indikerer saksbehandlingstid ved lokalkontorene.

- Lite økning i arbeidsbelastning
- Lite økning i turn-over
- Eventuelle endringer i arbeidsrutiner fører til forbedringer

De tre fasene til sammen utgjør en beskrivelse av prosessen og avgjør hvor raskt Arena ble institusjonalisert eller med andre ord, grad av suksess med implementering. De neste teoribidragene vil analysere endringen og fremvise på hvilke områder i prosessen kontorene skiller seg.

2.2 Implementeringsteori

Formålet med dette avsnittet er å utvikle forklaringsfaktorer til bruk i analysen av studien. Med bakgrunn i implementeringsteori vil jeg fremstille ulike faktorer som kan gi et bilde av de to lokalkontorenes forskjeller. I studiet av offentlige tiltak er det relevant å benytte seg av ulike implementeringsteorier for å rette søkelys mot det som skjer ved implementeringen av et tiltak. Tiltaket i denne sammenheng var et krav om å følge opp et nytt økonomireglement i staten. Som følge av dette måtte mange av Aetats IT-systemer endres. Implementeringsteori som skole eller fagretning daterer seg tilbake til starten på 1970-tallet da Pressman og Wildavsky (1984, første gang utgitt i 1973) skrev boken *"Implementation"*. Implementeringsstudiet kan beskrives som et studiet av hva som finner sted etter at et offentlig vedtak er fattet (Kjellberg & Reitan 1995: 131). Van Meter og Van Horn (1975: 447) definerer implementering av et tiltak på følgende måte:

"policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions."

Forskjellen på en policyvirkning og en policyimplementering er at man i det første begrepet stiller spørsmål om hva som skjedde, mens man i det andre spør om hvorfor det skjedde (Van Meter & Van Horn 1975: 448). I implementeringsstudiets første epoke ble iversetningen først og fremst belyst som en prosess fra toppen og nedover i

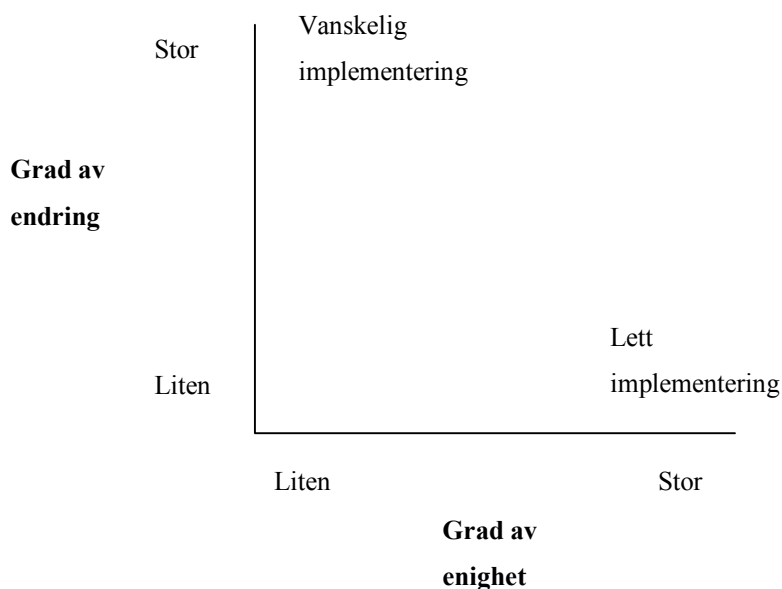
organisasjonen. Dette bilde endret seg noe etter hvert. Kritikerne fikk sine første talsmenn rundt 1980, og talte for et mer prosessorientert perspektiv. De mente at man ville miste mye informasjon ved en ensidig fokus på implementering fra toppen og ned. Et viktig element i denne retningens tenkning var fokus på påvirkningen nedenfra og opp i organisasjonen. I denne oppgave vil jeg som Kjellberg og Reitan (1995: 161) sette et skille mellom det de kaller for en prosessorientert- og en beslutningsorientert tilnærming. Bakgrunnen for dette valget er at disse betegnelse beskriver de to perspektivene på en bedre måte. Etter hvert har det også dukket opp en retning som legger seg teoretisk sett i mellom disse ”motpolene”, en retning som har prøvd å trekke inn elementer fra de to andre. Jeg kaller denne retningen ”The Syntesizers” og fremlegger noen av bidragsyterne.

2.2.1 Beslutningsorientert tilnærming

Den beslutningsorienterte tilnærmingen, også kalt en top-down tilnærming, blir sett på som den ”første” av implementeringsteoriene. Implementering gjennomføres som et sett av vedtak (Kjellberg & Reitan 1995: 139). Det legges vekt på sentral styring og overordnet kontroll i gjennomføringen av tiltaket. Noe av det mest sentrale i denne tradisjonen er fokuset på de formulerte målsettingene i et tiltak. Implementering ble studert ut fra et styringsperspektiv (Fosse 2000: 42). De første bidragsyterne var Pressman og Wildavsky (1984) med den nevnte boken ”*Implementation*”. De trekker frem klargjøringspunkter eller vetopunkter som den viktigste, enkeltstående hindringen for gjennomføring av offentlige tiltak (Kjellberg & Reitan 1995: 140). Det var viktig at man ryddet unna flest mulig slike avgjørelsespunkter. Færre trinn, betydde mindre muligheter for feilslått implementering. De fokuserte også på relasjonen mellom policy og implementering. Mål for implementeringen og hvordan de skal oppnås skulle normalt ligge i policyen (Pressman & Wildavsky 1984: xxi).

Van Meter og Van Horn (1975) trekker frem at tiltakets forhistori vil påvirke gjennomføringen. De beskriver to forhold som kan påvirke implementeringen av et tiltak; graden av endring som tiltaket innebærer og graden av enighet rundt tiltaket i beslutningsfasen (Van Meter & Van Horn 1975: 458). Når det gjelder grad av endring

antar man at en inkrementell endring har lettere for å bli positivt mottatt, enn en drastisk endring. Grad av enighet er som nevnt et aspekt som kan påvirke implementeringen. Van Meter og Van Horn (1975: 459) setter søkelyset på viktigheten av at berørte parter deltar i prosessen med å formulere tiltaket. Dette er viktig for å øke grad av enighet rundt tiltaket.



Figur 2.2: Dimensjoner ved policy som påvirker implementering (Kjellberg og Reitan 1995: 142).

I artikkelen "The policy implementation process" (1975) beskriver Van Meter og Van Horn en modell for å analysere implementeringsprosesser. Et viktig poeng, som også de andre beslutningsorienterte perspektivene trekker frem, er at man må ha et mål som implementeringen kan måles etter for å kunne fastsette om den er vellykket eller mislykket (Kjellberg & Reitan 1995: 144). Modellen de fremstiller i denne artikkelen er ganske kompleks, men avslutningsvis i artikkelen oppsummeres modellen med tre typer forklaringer (Van Meter & Van Horn 1975: 478). Den første trekker frem kommunikasjon i forbindelse med gjennomføringen av et tiltak. Det er viktig at underordnede vet hva de skal gjøre for å få til en effektiv implementering (Van Meter & Van Horn 1975: 478). Tydelige og enkle mål blir sett på som sentralt for en vellykket gjennomføring. Videre fremheves evnen til å gjennomføre tiltaket. I dette legger de faktorer som overarbeidede eller mangelfullt opplærte medarbeidere,

utilstrekkelig informasjon, finansielle ressurser og umulige tidsrammer (Van Meter & Van Horn 1975: 481). Holdninger og oppfatninger som deltakerne bringer inn i prosessen er den tredje forklaringstypen. Implementeringer kan feile som følge av at iverksetterne nekter å gjøre det de skal (Van Meter & Van Horn 1975: 482). De fokuserer her på deltakernes vilje til å gjennomføre en bestemt politikk (Kjellberg & Reitan 1995: 148).

Det tredje bidraget innen det beslutningsorienterte perspektivet er fra Mazmanian og Sabatier (1983). Som Van Meter og Van Horn (1975), legger også Mazmanian og Sabatier (1983) opp til en ganske omfattende modell. Det som skiller deres bidrag fra de andre beslutningsorienterte bidrag er elementene i den avhengige variabelen. Den er svært sammensatt og stopper ikke ved de første resultatene av tiltaket, men tar med en evaluering av de endelige konsekvensene av tiltaket, og eventuelle konsekvenser for revisjon av tiltaket (Kjellberg & Reitan 1995: 149). Modellen er bygd opp med tre variabelgrupper: Tiltakets evne til å strukturere implementeringen, problemets føyelighet, og ikke-institusjonelle variabler (Mazmanian & Sabatier 1983: 22). Siden modellen er av en komplisert karakter har Mazmanian og Sabatier (1983: 41) forenklet den ved å liste opp 6 faktorer som kan bidra til at et tiltak når sine ønskede mål:

1. *"Klare og konsistente mål*
2. *Adekvat årsakteori*
3. *Implementeringsprosessen er rettslig strukturert for å øke iverksetternes og brukernes tilslutning*
4. *Dedikerte og dyktige iverksettere*
5. *Støtte fra berørte interessegrupper og myndighetspersoner*
6. *Stabile sosioøkonomiske og politiske forhold som ikke underminerer politisk støtte for tiltaket eller dets årsakteori". (Sabatier 1986: 23-25, Mazmanian & Sabatier 1983: 41-42, Kjellberg & Reitan 1995: 151).*

Disse seks faktorene kan så deles inn i to. De første tre omhandler den initiale policy avgjørelsen, mens de tre sistnevnte fokuserer mer på politisk og økonomisk trykk under implementeringsprosessen (Sabatier 1986: 25).

2.2.2 Proessorientert tilnærming

Den proessorienterte tilnærmingen, kalles også bottom-up-tilnærmingen. I motsetning til den forrige teorien omhandler dette implementering som et nettverk av uformelle prosesser (Kjellberg & Reitan 1995: 153). Tilnærmingen er en reaksjon på top-down-tilnærmingens sterkt sentraliserte og hierarkiske fokus, og vektlegger derfor påvirkning nedenfra i organisasjonen. En av de som reagerte på top-down-tilnærmingen var Richard Elmore (1980). I sin artikkel ”*Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*” (1980) trekker han frem det man kan kalle en reversibel logikk. Han søker en sondering mellom to perspektiver for implementering; en kartlegging fremover og en kartlegging bakover (Kjellberg & Reitan 1995: 154). Kartleggingen fremover stammer fra det nevnte beslutningsorienterte perspektivet. Kartlegging bakover betyr å fastslå den adferd på det laveste nivå som skaper behov for et offentlig tiltak. Det viktige i Elmores teori er å sette problemet som skal løses i sentrum og ikke tiltaket (Kjellberg & Reitan 1995: 155). Kartlegging bakover ser på faktorer som lavere nivå administratores kunnskaps- og problemløsningsevnen, insentivstrukturer for tiltaket, og strategisk bruk av midler for å påvirke vilkårlige valg (Elmore 1980: 605). Elmore (1980: 612) skriver følgende om kartlegging bakover:

”Begin with a concrete statement of the behavior that creates the occasion for a policy intervention, describe a set of organizational operations that can be expected to effect that behavior, describe the expected effect of those operations, and then describe for each level of the implementation process what effect one would expect that level to have on the target behavior and what resources are required for that effect to occur.”

Jo nærmere man er problemets kjerne, desto lettere er ens evne til å påvirke det (Elmore 1980: 605). De viktigste faktorene for å oppnå suksess som Elmore trekker frem er strategisk bruk av ressurser, nærhet og direkte innflytelse på relasjoner mellom de som skal gjennomføre tiltaket. Man trenger forståelse med ”bunnen” for å kunne komme med tiltak fra ”toppen” (Elmore 1980: 616). Dette har jeg valgt å kalle ”insentiv nedenfra”/lokalt engasjement, eller kunnskap om bunnivå. Logikken til

kartlegging bakover knytter policyavgjørelser direkte til punktet der effektene oppstår (Elmore 1980: 616).

Et annet bidrag fra den prosessorienterte tilnærmingen er fra Benny Hjern (1981) og hans ”implementeringsstrukturer”. To elementer er sentrale i dette perspektivet: Det første er brytningen mellom den organisasjonsmessige sammenheng og tiltakets egen logikk, det andre er sammenveving av forskjellige typer organisasjoner (private og offentlige) (Kjellberg & Reitan 1995: 157). Dette utgjør det Hjern (1981) kaller implementeringsstrukturer og er satt sammen på grunn av deltakernes felles interesse for tiltaket. Handlinger foretatt i implementeringsstrukturer skiller seg fra handlinger foretatt i organisasjoner på følgende tre måter: Mindre formell struktur, sosiale strukturer er mer dynamiske og skiftende, avgjørelse om å delta i programmet er litt uklare og er basert på forhandling eller enighet (Hjern & Porter 1981: 216). Denne type strukturer er mer det som kalles ”*self-selected*” enn designet. Strukturene er formet på bakgrunn av initiativ av individer med relasjon til programmet/tiltaket. Man kan ut fra å identifisere individuelle medlemmer av tiltaket finne ut en del om tiltakets struktur (Hjern & Porter 1981: 216).

Susan Barrett (1984) har kommet med et bidrag til implementeringsstudiet kalt interaksjonsperspektivet. I dette perspektivet søker man å viske ut skillene mellom utforming av en politikk, beslutninger om bestemte tiltak, og gjennomføringen av dem (Kjellberg & Reitan 1995: 159). De samme faktorene som danner grunnlag for kompromisser når tiltaket utformes, vil også influere og forme implementeringen (Barrett & Hill 1980: 223). Det dreier seg om en helhetlig prosess. Aktørene lærer gjennom implementeringsprosessen å tilpasse tiltakene til de faktiske forhold, og det vil forgå en brytning mellom handling og reaksjon (Kjellberg & Reitan 1995: 160). Implementeringsprosessen er en rekke med kompromisser i forhold til ulike verdier og interesser (Barrett & Hill 1980: 222).

Alle de prosessorienterte bidragene var nytenkende i forhold til hvordan man tidligere hadde analysert slike implementeringsprosesser, men denne ”nytenkningen” startet

faktisk før Pressman og Wildavsky skrev sin ”implementation”. Lipsky startet sin analyse av adferden til frontlinjepersonell, også kalt ”*street-level bureaucrats*” (grasrotbyråkrater), allerede i 1971 (Hill 2003: 51). Hans arbeider ble imidlertid ikke publisert før i 1980. Poenget til Lipsky var at disse frontlinjebyråkratene måtte behandle klienter/kunder på en stereotyp og rutinemessig måte for at de skulle klare trykket som hviler på dem (Hill 2003: 52). Grunnen til at han blir sett på som den som først tok til orde for det prosessorienterte perspektivet, er at han satte fokus på at de menneskene som skal utføre de nye tiltakene også bør tas med i betraktningen. Dette må gjøres for at man skal få en fullverdig oversikt over implementeringen av et tiltak (Hill 2003: 53).

Ovenfor har jeg presentert de to sentrale retningene innen implementeringsstudier. Her gjengis en tabell fra Hill (1997: 140) der han utkrystalliserer forskjellene mellom de to perspektivene:

Tabell 2.1: "Top-down-bottom-up"-dikotomien.

	Top-down	Bottom-up
Policy rule framework seen as	Rigid	Flexible
Policy seen as	An input	An output
Accountability seen as depending upon	Deference to a legislative process	Adaptability to customer/client/regulatee needs

Kilde: Hill 1997 (140, tabell 6.1).

Kjellberg og Reitan (1995: 166) påpeker at man ved gjennomføring av en implementeringsstudie bør trekke inn elementer av begge og unngå en doktrinær holdning til dem begge. I neste avsnitt presentere jeg noen teoretikere har forsøkt å integrere de to perspektivene.

2.2.3 "The Synthesizers"

En del bidragsyttere har også knyttet de to omtalte perspektivene sammen. Bidragsyttere som trekker veksler på begge retningene, blir av Hill og Hupe (2003: 57) kalt ”The

Synthesizers”. Sabatier (1986) som tidligere er presentert her som en beslutningsorientert bidragsyter, inntar i sin artikkel fra 1986 en mer integrerende linje. Han trekker her frem ”an advocacy coalition framework of policy change” (Sabatier 1986: 38) som den nye vei å gå i forhold til hvordan implementeringsstudier bør gjennomføres. Han ønsker å flette sammen den prosessorienterte tilnærmingens analyse av alle deltakerne, samt alle aktørers strategier, med den beslutningsorienterte tilnærmingens vektlegging av sosioøkonomiske faktorer og legale begrensninger (Sabatier 1986: 39).

En annen som har prøvd å knytte de omtalte retningene sammen, er Jan Erik Lane (1987) med sitt argument for betydningen av ansvarlighet og tillit. Han mener at den beslutningsorienterte retningen har et sterkt brennpunkt med henblikk på ansvarlighet, mens den prosessorienterte retningen understreker tillit. Hvis man skal øke sannsynligheten for å oppnå resultater er det viktig at begge disse retningene inkluderes. Han uttrykker det på følgende måte (Lane 1987: 543):

”An implementation process is a combination of responsibility and trust.... Without the notion of implementation as policy accomplishment there is no basis for evaluating policies and holding politicians, administrators and professionals accountable. On the other hand, implementation as policy execution rests upon trust or a certain amount of degrees of freedom for politicians and implementers to make choices about alternative means for the accomplishment of goals...”

I en artikkel fra 1995 bidrar Richard Matland også med et forsøk på integrere av de to perspektivene. Hans sentrale argument er at man isteden for å produsere en liste over variabler som bør tas med i betraktning når implementering studeres, bør man heller spesifisere under hvilke forhold disse variablene er sentrale, og hvorfor man forventer at de er viktige (Matland 1995: 152). Han mener videre at det er avgjørende med en klart spesifisert og definert avhengig variabel, og at man ut fra denne avgjøre hvilke uavhengige variabler som vil være sentrale. Spørsmålet om implementeringens suksess, som ofte utgjør den avhengige variabel, kan defineres på ulike måter. I relasjon til dette kan også spørsmålet om policymål fremkomme i offisiell policydokumentasjon. Dersom det er tilfelle kan suksess med implementeringen måles

på bakgrunn av disse. I situasjoner der det ikke forholder seg slik, blir generelle normer og verdier avgjørende for valg av standarder for måling av suksess (Matland 1995: 155). På bakgrunn av de teoriene jeg har skissert ovenfor, vil jeg utkrystallisere en del sentrale begreper som disse perspektivene fremhever. Begrepene operasjonaliseres og legges frem som uavhengige variabler.

2.3 Ledelsesteori

Selv om denne oppgaven i hovedsak baserer seg på faktorer som refererer seg direkte til implementeringsteorier, ser jeg det som viktig å trekke inn ledelse som et eget punkt. En årsak til dette er en forventning om at ledelse er et sentralt tema i implementeringsprosessen. Mange av faktorene i en implementeringsprosess er forhold som påvirker ledelse eller som leder selv kan påvirke. Studier av endringsprosesser i offentlig sektor viser at viktige karakteristikk for effektive endringsledere er integrerende med gode samarbeidsferdigheter, problemløsende i sin utøvelse, samt at det er viktig med et klart fokus på mål (Busch m.fl. 2003: 274-275).

Strand (2001: 425) utkrystalliserer fire ulike lederfunksjoner: Produsent-, administrator-, integrator- og entreprenørfunksjon. Denne inndelingen bygger på en antakelse om at organisasjonsformer og ledelsesoppgaver kan deles inn i de fire områdene. Ledelsesutøvelsen kan måles i forhold til ivaretagelse av de fire områdene. Jeg ønsker å se de ulike ledelsesformene i sammenheng med de krav som stilles ved innføring av et nytt saksbehandlersystem. I sin beskrivelse av produsentfunksjonen trekker Strand (2001: 455) frem ”dirigent” og ”pådriver” som sentrale ”roller”. Strand (2001: 457) fokuserer på følgende faktorer i relasjon til denne funksjonen: Sørge for kunnskap om omverdenen (benchmarking), bestemme ambisjoner og mål, klarlegge problemløsende veier ved å peke på årsaksveier og muligheter og stille ressurser til disposisjon, holde fokus på en produktiv virksomhet, og hindre kortsiktig resultatfokus. Den andre funksjonen en leder skal fylle er administrasjon (Strand 2001: 459). Rollen vektlegger drift og utforming av systemer og utførelse av rutinemessige oppgaver. Sentrale stikkordet her er kontroll og orden. Strand (2001: 426) bruker betegnelser som overvåker og koordinator for å beskrive funksjonen. Ineffektivitet og

mindre endringsdyktighet er problemområder som knyttes til funksjonen (Strand 2001: 473). Den tredje funksjonen Strand (2001: 479) beskriver er en integratorfunksjon. Tre faktorer blir trukket frem som sentrale for integratorfunksjonen (Strand 2001: 499): Lederen må tørre å stå frem og være symbol for viktige ting i organisasjonen. Videre må ledere tørre å gå inn i tette relasjoner og være sin kommuniserende adferd bevisst. Til slutt er det viktig at integrasjonsledere er opptatt av å utnytte og utvikle medarbeidernes kompetanse med minst mulig styring. Den siste av de fire funksjonene som Strand (2001: 501) presenterer er entreprenørfunksjonen. Her legges det vekt på funksjoner som mekler og innovatør. Entreprenørskap (Strand 2001: 501) omhandler det å forholde seg aktivt til omverdenen med sikte på tilpasning, skape og utnytte muligheter, og sikre organisasjonens overlevelse og dermed avverge trusler. Verdier som innovasjon, tilpasning og endring er sentrale for entreprenørfunksjonen (Strand 2001: 502).

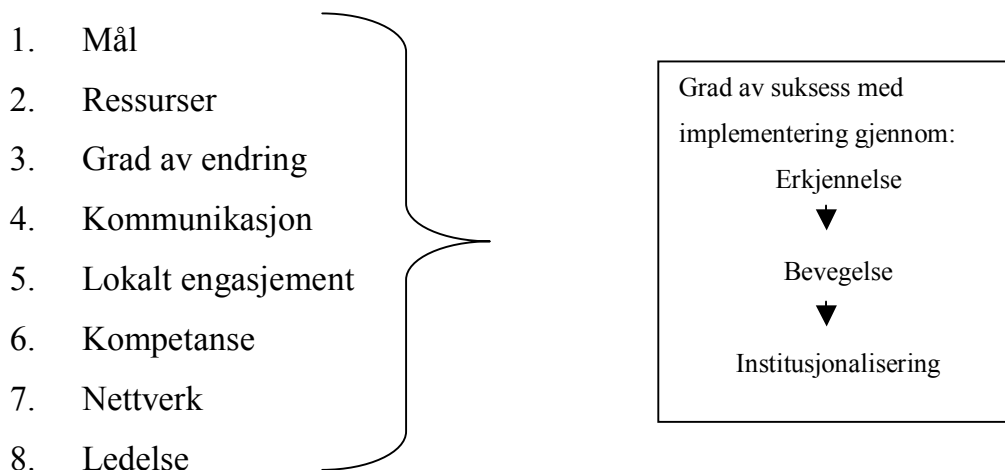
Planlegging og forberedelse er en viktig del av ledelsesfunksjonen i en implementeringsprosess. En strukturell endring vil i så måte være et ledd i en leders forberedelsesprosess. I boka "Reisen til markedet" (1999) definerer Tom Colbjørnsen team som en gruppe spesialister med felles ansvar. Spesialistene består gjerne av ansatte fra ulike faggrupper med delegert myndighet og ansvar til å treffe beslutninger. Denne typen organisering skal egne seg spesielt godt for virksomheter som arbeider direkte med kunder og vil i denne sammenheng egne seg for Aetats lokalkontorer. Grunnen til dette er at modellen løser behovet som ofte oppstår med krav til både spesialisering og breddekompetanse (Colbjørnsen 1999: 121). Dette gjør at denne organisasjonsmodellen kan bidra til å styrke den brukerrettede tjenesteproduksjonen. Kundene ønsker seg tjenester raskt og feilfritt, samtidig som de vil ha tjenestene utført på samme sted. Noe av poenget med team er at det alltid skal være en å spørre dersom man selv ikke kan svare. Det søkes videre å ha komplementære ferdigheter og kunnskaper i teamet (Colbjørnsen 1999: 122)

Gjennomgangen av de fire lederfunksjonene vil bli benyttet i undersøkelsen. Dette for å utkrystallisere hvilke elementer av lederfunksjoner som kan være viktige å inneha i

implementeringsprosesser. Videre vil jeg undersøke om det ble foretatt strukturelle endringer eller andre forberedelser ved kontorene.

2.4 Modell for analysen

Med bakgrunn i de perspektivene jeg har skissert ovenfor, har jeg valgt å trekke ut en del faktorer som jeg venter vil ha hatt en innvirkning på den avhengige variabelen. Ved å trekke frem variabler fra alle perspektivene ønsker jeg å belyse implementeringsprosessen fra flest mulig sider. Variablene kan ha trekk fra flere perspektiver samtidig. De ulike perspektivene er slått sammen, og jeg har trukket ut en del faktorer som jeg antar vil være med på å forklare forskjellene mellom de to kontorene med hensyn til suksess med implementeringen. Det går likevel tydelig frem at de fire første faktorene stammer fra den beslutningsorienterte tilnærmingen, mens de tre neste har trekk fra den prosessorienterte tilnærmingen. Den siste faktoren, ledelse, er separat og kan fungere som et bindeledd mellom de to hovedtilnærmingene. Jeg har operasjonalisert hver av de åtte faktorene ved hjelp av teoretisk funderte forskningsspørsmål, med tilhørende hypoteser. Hypotesene utkrystalliserer min forventning til hvordan forklaringsfaktorene kan påvirke den avhengige variabelen i positiv retning.



Figur 2.3: Modell for analyse.

Nedenfor skisseres mine forskningsspørsmål og hypoteser basert på de åtte forklaringsfaktorene:

Mål (særlig fremhevet hos Pressman og Wildavsky (1984), Van Meter og Van Horn (1975) og Mazmanian og Sabatier (1983)): Ble målene oppfattet som klare og entydige? Opplevde kontorene medbestemmelse i fastsettelse av de sentrale målene? Satte kontorene seg selv mål, eventuelt hvilke?

H1: Jo klarere opplevelse av mål, dess raskere institusjonalisering.

Ressurser (særlig fremhevet hos Van Meter og Van Horn (1975) og Mazmanian og Sabatier (1983)): Var det et skille i størrelse på den sentrale ressurstildeling mellom de to lokalkontorene? Ble det avsatt ulikt med ressurser lokalt til implementeringen av Arena?

H2: Jo større ressurstilgang, dess raskere institusjonalisering.

Grad av endring (særlig fremhevet hos Pressman og Wildavsky (1984) og Van Meter og Van Horn (1975)): Ble endringen fra TOTAL-systemet til Arena oppfattet som større ved det ene kontoret kontra det andre kontoret? Hva var i så fall grunnen til dette? Hvordan karakteriseres de to kontorenes holdningene til det nye systemet?

H3: Jo mindre grad av endring (og større enighet), dess raskere institusjonalisering.

Kommunikasjon (særlig fremhevet hos Van Meter og Van Horn (1975)): Var den sentrale kommunikasjonen god under implementeringen? Fikk kontorene den informasjonen de hadde behov for, eventuelt hvilken informasjon manglet?

H4: Jo bedre opplevelse av kommunikasjon, dess raskere institusjonalisering.

Lokalt engasjement (særlig fremhevet hos Elmore (1980) og Barrett (1984)): Ble det lagt vekt på lokalt engasjement? Hadde noen av kontorene ildsjeler (Vedung 1998:

187), med et spesielt engasjement i denne prosessen? Opplevde man delaktighet i forhold til å bli hørt underveis, spesielt av nærmeste leder? Ble måten innføringen av Arena tatt opp til drøfting med de ansatte på kontoret?

H5: Jo større lokalt engasjement, dess raskere institusjonalisering.

Kompetanse (særlig fremhevet hos Elmore (1980)) : Hvordan er alders- utdannings- og erfaringssammensetningen på kontorene? Ble erfaring fra første leveranse benyttet ved innføringen av de to siste leveransene ved kontorene?

H6: Jo bedre kompetanse, dess raskere institusjonalisering.

Nettverk (særlig fremhevet hos Hjern og Porter (1981)): Ble det knyttet nye nettverk (uformelle samarbeidsrelasjoner) på kontoret eller mellom kontoret og omgivelsene i forbindelse med innføringen? Deltok kontoret aktivt i nettverk utenfor kontoret i sammenheng med innføringen av Arena?

H7: Jo mer bruk av nettverk, dess raskere institusjonalisering.

Ledelse (særlig fremhevet hos Strand (2001)): Hvordan opplevde de ansatte at ledelsen på kontorene hadde forberedt og motivert dem til denne implementeringen? Var forholdene lagt til rette for at implementeringen skulle gå bra, eventuelle noen organisatoriske endringer? Hvordan karakteriseres den lokale ledelsen ved kontorene? Hvordan beskrives leders holdning til det nye systemet? Var kommunikasjonen lokalt på kontoret god i forhold til hva som måtte gjøres?

H8: Jo "riktigere ledelsestype"², dess raskere institusjonalisering.

² Med "riktigere ledelsestype" vektlegges her blant annet faktorer som evne til motivasjon, igangsetting av forberedelsestiltak, gode holdninger, god kommunikasjon, samt karakteristikker i retning av produsent og integrator.

2.5 Metode

I dette avsnittet vil jeg belyse metodologiske betraktninger knyttet til oppgaven. I den forbindelse vektlegger jeg tre aspekter. Det første er oppgavens referansepunktet, hva skal forklares og hvordan forklare det? Et annet aspekt har å gjøre med hvordan man skal belyse problemstillingen. Fremskaffingen av data og bruk av kilder er sentrale temaer her. Studiens design kan påvirker resultatene. Det er derfor viktig å på best mulig måte isolere forklaringsfaktorene. Til slutt drøftes de fremkomne datas validitet og reliabilitet.

2.5.1 Referansepunkt og metodevalg

Oppgavens referansepunkt, eller det oppgaven søker å forklare, er forskjeller i grad av suksess med implementering av IKT-løsninger. Hvilke faktorer spiller inn i en slik prosess? Mer spesifikt handler oppgaven om implementeringen av Arena ved Aetats lokalkontorer. I og med at denne studien ser på en nokså omfattende prosess, hvor avgrensning er vanskelig, vil en kvalitativ undersøkelse være mest formålstjenelig. Ved eksempelvis bruk av en kvantitativ analysemetode med søken etter generaliserbarhet og lite fokus på det individuelle og spesielle, ville man kunne stå i fare for å miste en del viktige aspekter (Grønmo 1996: 105-106). Grønmo (1996: 92) trekker også frem at analyse ved hjelp av kvalitative data kan gi en helhetlig forståelse av spesifikke forhold, og ikke en generalisering som en kvantitativ analyse kan gi. Mitt utgangspunkt er å gå i dybden av en spesifikk implementering.

Andersen (1990: 121) fremhever at casestudier egner seg særlig ved undersøkelse av organisasjoner. Yin (1994: 13) beskriver casestudier som en empirisk studie med fokus på et samtidig fenomen innen rammene av det virkelige liv, og hvor grensene mellom fenomen og kontekst ikke er innlysende. Casestudier har også den mulighet at man kan benytte flere informasjonskilder for å belyse fenomenet som studerers (Yin 1994: 13). Studien jeg skal gjennomføre handler som nevnt om en implementeringsstudie i en organisasjon. Med bakgrunn i at det er mange variabler som skal analyseres, fordelt på få enheter (to lokalkontorer, samt sentrale aktører), samt begrensede ressurser, har jeg valg å gjennomføre denne studien som en casestudie. Denne metoden gir meg

anledning til å gå i dybden på fenomenet, samt identifisere mer sammensatte årsakssammenhenger. Yin (1994: 9) hevder at casestudier er en fordelaktig strategi når man stiller spørsmål som ”hvordan” og ”hvorfor” om et samtidig fenomen som forskeren har liten eller ingen kontroll med. Jeg har undersøkt et samtidig fenomen i dets egen kontekst, med ingen mulighet for kontroll av de uavhengige variablene. I denne sammenheng vil jeg fremheve at et casestudie er en passende metode i relasjon til min problemstilling. Casestudier skiller seg fra et laboratorieeksperiment ved at man ikke kan kontrollere forholdene under datainnsamlingen (Yin 1994: 8). I undersøkelsen sammenlikner jeg to case i form av to lokalkontorer, jeg vil altså benytte meg av det Yin (1994: 51) kaller en ”embedded multipel-casestudie”. Ved å benytte meg av to case fremfor én, vil jeg forhåpentligvis få frem mer robuste svar fra undersøkelsen (Yin 1994: 45). Det er likevel viktig å presisere at denne undersøkelsen ikke kan brukes til å generalisere rundt IKT-implementeringer i offentlig sektor. Studiet omfatter kun én implementering i én etat. Dersom det ble gjennomført flere slike casestudier innen ulike etater kunne man i større grad ha gjort generaliseringer (Yin 1994: 10).

2.5.2 Data og kilder

I designproblemet ligger hvordan man kan være sikker på at observert virkning skriver seg fra tiltaket (Baldersheim & Øgård 1997: 14). Altså hvordan man skal kontrollere utenforliggende faktorer. Av de vanligste designmodeller kan nevnes klassisk eksperiment, generisk kontroll og refleksiv kontroll. Ingen av disse ville fungere i forhold til hensikten med denne studien, som er å kartlegge mange faktorerers påvirkning gjennom hele endringsprosessen. Når man skal studere en prosess er det viktig å spore alle konsekvenser av et offentlig tiltak. En prosesstudie gir et større helhetsbilde på årsaksfeltet (Vedung 1998: 166). Designet som denne studien legger til grunn benevnes av Vedung (1998: 166) som forklarende prosesstudie. Med dette menes at man forsøker å granske forløpet mellom implementering og resultatet (Vedung 1998: 166). *”Hvilke faktorer er det som mer generelt kan forklare overensstemmelse eller diskrepans mellom intensjoner/mål og resultater?”* (Vedung 1998: 167). Vedung (1998: 167) fremhever i denne sammenheng en rekke faktorer

som kan påvirke den offentlige sektors resultater. Disse sammenfaller i stor grad med de forklaringsfaktorene jeg har beskrevet i teoriavsnittet. Denne studiens oppgave var dermed å rekonstruere handlingsgangen/handlingsrekkefølgen i prosessen. Ved innsamlingen av data har jeg som følge av dette, vektlagt et helhetsperspektiv og sett på mange forklaringsfaktorer.

For å frembringe undersøkelsens data har jeg valgt å benytte meg av det Yin (1994: 90) kaller triangulering. Med det menes at man henter ut informasjon fra flere typer informasjonskilder. For det første har jeg basert meg på skriftlig materiale om implementeringsprosessen. I vesentlig grad har dette vært prosjektrapporter, stortingsdokumenter, interne prosjektdokumenter, brev og annet arkivmateriale som kunne belyse prosessen. SIAMO-prosjektet produserte en formidabel mengde med dokumentasjon, og detaljrikdommen var dermed stor. Det er derfor viktig å utvise aktsomhet og behandle kildene etter kildekritiske prinsipper (Yin 1994: 81). Et problem med å benytte dokumenter som datagrunnlag, kan være at man i analysen ikke er bevisst på systematiske skjevheter og uklarheter i materialet. Dette kan føre til en uriktig oppfattelse av virkeligheten (Holme og Solvang 1996). Ved å studere dokumentasjon rundt prosessen har jeg i første rekke skaffet meg et godt bilde av den rasjonelle beslutningsstrukturen og de formelle linjene som ble fulgt.

For å komme i dybden, og derigjennom være i stand til å avdekke eventuelle underliggende dimensjoner, har jeg også foretatt en del informantintervjuer. Jeg har intervjuet et utvalg av sentrale deltakere i implementeringsprosessen.

Intervjuobjektene har vært ledere og medarbeidere i SIAMO-prosjektet, samt representanter fra Aetat lokal. Representantene fra Aetat lokal var både ansatte som deltok aktivt i prosessen gjennom referansegrupper, og ansatte som hadde en passiv stilling i forhold til implementeringen, samt representanter fra daværende ledelse ved kontorene. Det ble valgt ut fire personer fra hver av de to lokalkontorene, hvorav en var fra daværende ledelse. Videre har jeg intervjuet fire representanter fra SIAMO-prosjektet. Jeg har også søkt å belyse konteksten som denne implementeringsprosessen ble innført under ved hjelp av presseskriv fra Aetat og artikler fra landets største

aviser. Presseskriv og artikler har bidratt til å belyse implementeringsprosessens rammevilkår.

Ovenfornevnte kilder har til sammen belyst prosessen på en tilfredstillende måte og gitt mulighet til å kontrollere eventuelle diskrepanser mellom offisiell skriftlig dokumentasjon og respondentenes oppfattelse. For å kartlegge ulikheter mellom kontorer i forhold til grad av suksess med implementering, har jeg som nevnt valgt to kontorer som case for å belyse dette. Jeg benyttet meg av informanter fra kontorene, både ledelse og medarbeidere, samt ulike resultatomål. En endring på indikatorene i positiv retning, eller liten endring har blitt betegnet som positivt i forhold til grad av suksess. Analysen av forklaringsfaktorene har båret preg av tolkning knyttet til teori. Intervjuguiden var organisert etter ulike temaer knyttet til forskningsspørsmålene og hadde åpne spørsmål. De åpne spørsmålene ga informantene rom for refleksjon, samt mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål dersom det falt naturlig. Intervjuguiden ble noe modifisert underveis, men det ble ikke foretatt endringer av grunnleggende betydning eller som påvirket sammenlikningsmuligheten. Intervjuguiden er lagt ved oppgaven (intervjuguide, vedlegg 2). Intervjuene ble gjennomført vinteren 2004/2005. Varigheten på hvert intervju var på gjennomsnittlig en time.

Bakgrunnen for valg av ett fylke har å gjøre med tids- og ressursbruk, samt å holde fylkesleders påvirkning på underledere konstant. Ved valg av lokalkontor har jeg benytte meg av samme teknikk som brukes ved utvelgelse i evalueringsdesignet som Vedung (1998: 147) betegner som kvasieksperiment. Det betyr at utvelgelse ikke er tilfeldig, men en overveid utvelgelse slik at jeg har bedre kontroll med omstendighetenes påvirkning. Utvelgelsen ble gjort på bakgrunn av flere forhold. For det første var det viktig at kontorene var sammenlignbare. Kontorene var fra samme fylke, og størrelsen på kontorene var nokså lik. Jeg har også benyttet meg av tips og råd fra ledelse og ansatte i Aetat som har god kunnskap om forskjeller mellom lokalkontorene. Alle intervjuene av ansatte i Aetat er anonymisert i en slik grad at uttalelser ikke skal kunne føres tilbake til en identifiserbar person. Informantene ble informert om dette før intervjuet ble gjennomført. Det var viktig å anonymisere

informantene slik at de kunne uttale seg friere uten å frykte reaksjoner i ettertid. For å opprettholde anonymiteten til lokalkontorene og de ansatte har jeg ikke lagt ved informantlister. Intervjuene ble gjort ved informantenes kontor, enten ved ett av de to Aetat lokal eller i Aetat Arbeidsdirektoratet og Aetat Oslo og Akershus. Det ble også benyttet båndopptaker under intervjuene, i tillegg til at jeg skrev ned svarene til informantene. Bakgrunnen for bruk av denne metoden var at jeg ønsket å benytte båndopptaker for å kontrollere om jeg hadde fått med meg alle poengene. Opptakene fungerte som en backupløsning.

2.5.3 Metodiske utfordringer

Det er nødvendigvis en del utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet ved en slik studie. Med validitet menes datas relevans i forhold til problemstillingen, altså om den innsamlede empirien er gyldig i forhold til problemstillingen ønsker å besvare.

Reliabilitet knyttes til nøyaktigheten i datainnsamlingen, om den er pålitelig. (Hellevik 1999: 183).

2.5.3.1 Validitet

Validitetsproblemet oppstår i relasjonen mellom teoriplanet og empiriplanet. Det må være samsvar mellom bruken av samme begreper på de to planene, med andre ord at den operasjonelt definerte variabelen korrespondere med den teoretisk definerte variabelen (Hellevik: 1999: 51). I min oppgave er den teoretiske avhengige variabelen grad av suksess, mens de teoretiske uavhengige variablene er elementer som føyer seg inn under implementeringsperspektivene. Operasjonelle definisjoner av disse er skissert i teorikapitlet. Den definisjonsmessige validiteten og reliabiliteten utgjør til sammen datas validitet, med andre ord datas egnethet til å belyse problemstillingen (Hellevik 1999: 52). Viktige aspekter i forhold til om data belyser problemstillingen, knytter seg til for eksempel om de interne dokumentene som jeg har basert mye av min empiri på, beskriver prosessen på en objektiv måte. En del av disse dokumentene kan for eksempel ha underkommunisert visse problemforhold. Prosessen kan gjennom disse dokumentene virke mer rasjonell enn den i virkeligheten var. Det er med andre ord viktig å lese dokumentasjonen med et kritisk blikk. For å balansere dette noe mer

har jeg som nevnt gjennomført intervjuer i de fleste sentrale ledd i prosessen slik at alle deltakere fikk anledning til å komme med sine innspill og synspunkter. En annen faktor som kan styrke studiens validitet er den metode- og datatriangulering som er gjennomført. Yin (1994: 91) trekker som nevnt frem at muligheten for triangulering er en styrke ved casestudien som metode. Man benytter flere ulike metoder, teorier og empiriske data for å veie opp for mulige svakheter i undersøkelsesopplegget.

2.5.3.2 Reliabilitet

Eventuelle reliabilitetsproblemer i studien rettet seg først og fremst mot intervjuene. Implementeringsprosessen intervjuobjektene skal beskrive daterer seg fra ett til syv år tilbake i tid. Dermed kunne det naturligvis knytte seg en viss usikkerhet i forhold til opplysningenes nøyaktighet. Ved at flere informanter har besvart mange av de samme spørsmålene, er det gjort en anstrengelse for å opprettholde reliabiliteten. I tillegg har jeg i så stor grad som mulig søkt å ha dekning for uttalelser gjennom skriftlig dokumentasjon. Bruk av ulike typer kildemateriale styrker reliabiliteten. Et annet poeng som kan påvirke reliabiliteten og etterprøvbareheten, er effekter fra intervjusituasjonen. Andersen og Enderud (1990: 268-269) trekker frem flere mulig feilkilder ved intervjusituasjonen:

- *Respondenten misforstår et spørsmål*
- *Respondenten inntar en forsvarsposisjon og vegrer å svare på spørsmål*
- *Respondenten gir det svar han tror intervjueren ønsker*
- *Respondenten svarer på en måte som er sosialt ønskelig eller forventet*

Slike feilkilder ble forsøkt motvirket blant annet ved måten jeg som intervjuer stilte spørsmålene på. Jeg har forsøkt å unngå både spørsmål som er flertydige og kan misforstås, samt ledende spørsmål. Med utgangspunkt i denne oppgavens problemstilling har jeg utformet en intervjuguide med en rekke åpne spørsmål. Å benytte en slik guide kan hindre samtalen i å løpe fritt, men guiden ble benyttet mer som en sjekkliste i forhold til hvilke temaer det var viktig å utforske. Det faktum at jeg benyttet båndopptaker i intervjusituasjonen kan også ha påvirket informanten til å være mer tilbakeholdne. Samtidig ga det å benytte båndopptaker mulighet for å

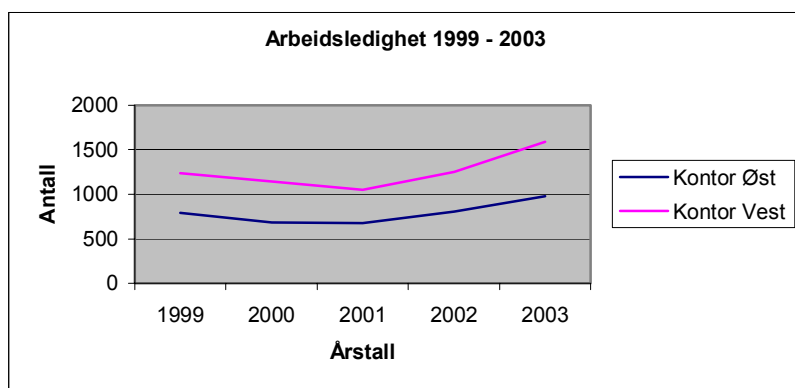
kontrollere at man har forstått informanten. Informantene ga sitt samtykke til bruk av båndopptaker. Alle informantene har som nevnt blitt anonymisert i teksten med tanke på åpenhet og sannferdighet. Ved bruk av den nevnte trianguleringen er trolig en del av problemene knyttet til reliabilitet og validitet i noen grad redusert. Empirien fra lokalkontorene baserer seg i stor utstrekning på informasjon fra intervjuer. Det var i liten grad mulig å fremskaffe nedskreven informasjon fra lokalkontorene når det gjelder denne implementeringen.

3. Lokal implementeringsprosess

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på implementeringsprosessen ved Aetat lokal. Først vil jeg presenter de to kontorenes organisasjon og struktur. Deretter tar jeg for meg kontorenes implementeringsprosess. Presentasjonen er organisert ut fra trefasemodellen til Tichy og Devanna (1990), som gir en god systematisering av endringsprosesser. Presentasjonen vil munne ut i den siste fasen, ”institusjonalisering av endring”, som viser suksess med implementeringen. Hovedfunnene fra denne gjennomgangen vil bli oppsummert til slutt i kapitlet.

3.1 Lokalkontorene:

De to undersøkte kontorene befinner seg i samme fylke og har en nær beliggenhet til hverandre. Tilstrømningen av arbeidssøkere og arbeidsgivere vil dermed komme fra noenlunde det samme området. Dette gjør at endringer i for eksempel arbeidsledighet vil slå ut på en tilnærmelsesvis lik måte (se figur). Dog har det ene kontoret en større region og dermed et større antall arbeidsledige (se figur), men denne forskjellen skal være representert i størrelsen på de to kontorene.



Figur 3.1: Arbeidsledighet 1999-2003 (Statistisk Sentralbyrå 2005, februar 7).

I implementeringsperioden var kontorene organisert på ulik måte. Kontor Vest hadde i store deler av implementeringsperioden en hierarkisk avdelingsstruktur. Kontoret var organisert med 3 avdelinger. En forvaltningsavdeling med ansvar for økonomi, utbetalinger og interne tjenester, en attførings-/kvalifiseringsavdeling med ansvar for

kvalifiseringsløp, samt en avdelingen som hadde ansvar for rekruttering og tjenester i kontorets jobbsenteret. Kontor Vest ble ledet av en distriktsarbeidssjef og 3 avdelingsledere (Organisering av Aetat 2001: 20). Kontor Øst gikk på implementeringstidspunktet over til en teamorganisering. Kontoret ble delt inn i et lederteam, et forvaltningsteam og tre oppfølgingsteam som bemannet jobbsenteret (Hillestad m.fl. 2002: 2). Innad i forvaltningsteamet og kundeoppfølgingsteamene hadde man en teamkoordinator og en fagkoordinator. Det var mulig å endre antall teammedlemmer i forvaltningsteamet og kundeoppfølgingsteamene etter behov (Hillestad m.fl. 2002: 2). Lederteamet bestod av en DA-sjef og tre teamledere, hvorav en hadde ansvar for forvaltningsteamet, en var ansvarlig for ett oppfølgingsteam, mens den siste teamlederen hadde ansvaret for to oppfølgingsteam (Informant). DA-sjefen var kontorets øverste leder. Målet med teamorganiseringen var å skape felles målforståelse, felles ansvar for resultatoppnåelse og bedre forutsetninger for tverrfaglig arbeid (Hillestad m.fl. 2002: 2). Kontorene hadde en nokså lik sammensetning med hensyn til alder, utdanning og erfaring (Informant).

3.2 Kontor Vest

3.2.1 Erkjenne behov for fornyelse

Tichy og Devanna (1990) legger som nevnt vekt på tre faser i en endringsprosess, hvorav ”erkjenne behov for fornyelse” er den første fasen. Et sentral punkt på et tidlig stadium er å fastsette hva man skal arbeide mot. Hva er målene for endringen?

Hovedmålsettingene med Arena var at systemet skulle være Aetats hovedredskap i arbeidet med å yte service til sine kunder gjennom formidling, veiledning, kvalifisering og ytelsesforvaltning. Arbeidet med å utkrystallisere målene til Arena ble av de fleste respondentene ved kontor Vest ansett for å være sentralstyrt. De følte lite delaktighet i dette arbeidet. ”*Det var liten grad av medbestemmelse, dette var avgjort fra oven.*” (Informant). De sentrale aktørene er også enig i at dette nok er det generelle inntrykket ved lokalkontorene med henblikk på medbestemmelse i forhold til målsettingene. ”*Eierskapsfølelsen var høyst varierende. Utpekte representanter var*

representanter mest for seg selv. Det er vanskelig å få til at representanter går på tvers av alle og ivaretar alles interesse” (Sentral informant). Videre hevdet sentrale aktører at det ble satset på involvering av brukerne gjennom hele prosessen, men ”det er ofte vanskelig å få alle til å føle seg involvert, de få må ta avgjørelser for de mange” (Sentral informant). En sentral informant vektlegger at arbeid med lokale mål ”kunne vært nyttig for å forankre systemet og for å bevisstgjøre kontorene i forhold til det. Dette kunne økt eierskapsfølelsen. Det var en svakhet at man ikke gjorde dette i noe særlig grad” (Sentral informant). Kontor Vest følte at de i liten grad fikk delta i utformingen av målsettingene til det nye saksbehandlersystemet. Dette gikk ut over hvilken eierskapsfølelse kontoret hadde til Arena (Informant). ”Lite eierforhold til systemet. Målene kom fra sentralt hold. Det bestående inntrykket er at dette er bestemt fra oven”(Informant). Resultatet fra arbeidet med målene ga følgende målsettinger for Arena (Sluttrapport 2003: 30):

- *”Treffsikker formidling.*
- *Treffsikker veiledning og kvalifisering for å møte behovene hos arbeidssøkere og arbeidsgivere.*
- *Raskere behandling (lavere timeforbruk) av ytelsessaker.*
- *Redusere antall klager, feilutbetalinger og misbrukssaker.*
- *Effektivisere ressursbruken til forvaltning av regelverk.*
- *Bedre organisering av den interne informasjonsflyt.*
- *Hensiktsmessig og effektiv saks- og oppgaveoppfølging.*
- *Når Arena er i drift skal tidligere papirbaserte rutiner så langt som mulig utgå, og de som må opprettholdes skal være en integrert del av det nye systemet.”*

Lokalkontorene ga imidlertid uttrykk for at det var knyttet stor usikkerhet til hvilke mål som gjaldt for det nye saksbehandlersystemet. En naturlig følge av dette var at de fleste respondentene ved kontor Vest svarte at de i liten grad anså målene med Arena som entydige og klare (Informant). ”Jeg tror mange verken hadde forståelse eller bevissthet rundt målene. Fokus var rettet mot å løse hverdagsproblemene” (Informant). Det ble heller ikke satt noen egne mål for implementeringen ved kontoret.

Holdningene til endringen er et annet viktig aspekt i en startfase for å oppnå erkjennelse av behov for endring. I dette tilfellet gjaldt endringen innføringen av et nytt saksbehandlersystem. Et viktig prinsipp ved innføringen av Arena og de andre nye systemene var at de skulle sameksistere med TOTAL-systemet. TOTAL-systemet skulle være i full bruk og de nye systemene skulle utveksle data med TOTAL-systemet i hele femårsperioden (Sluttrapport 2003: 16). Videre var TOTAL-systemet en fullstendig backupløsning i hele implementeringsperioden. Elementer av TOTAL-systemet ble gjort utilgjengelig etter hvert som ny funksjonalitet ble ferdig, men ingenting ble fjernet. Som følge av denne innføringsformen måtte saksbehandlerne forholde seg til to saksbehandlersystemer samtidig i nesten halvannet år. Arena ble som tidligere omtalt innført i tre hovedleveranser. En ”big bang”-implementering, med andre ord én stor implementering, ble bevisst valgt vekk. Bakgrunnen for dette var at en ”big-bang”-implementering ville være en for risikofylt operasjon (Sluttrapport 2003: 17). I tillegg hadde Stortinget vedtatt at IKT-implementeringer over en viss størrelse var for risikable til å innføre etter ”big bang”-modellen (Sentral informant).

Gjennomføringsstrategien påvirket nødvendigvis lokalkontorenes holdninger til systemet og implementeringen. På kontor Vest var holdningen i startfasen forholdsvis delt. Noen mente at et helt nytt system var unødvendig, mens andre håpte det skulle være nytt og bedre (Informant). Det generelle inntrykket var at holdningene til et nytt saksbehandlersystem var relativt positive før systemet ble innført. Det må likevel understrekes at de ansatte ved kontor Vest følte at endringen innføringen av Arena medførte innebar en svært stor overgang. Systemet var mer komplekst og medførte en større arbeidsbyrde i form av økt registrering (Informant). Størrelsen og kompleksiteten til systemet gjorde at brukerne hadde vanskeligheter med å få oversikt over systemet. *”I begynnelsen måtte du starte en hel prosess bare du skulle endre et telefonnummer” (Informant).* Dog var det en viss enighet om at TOTAL-systemet trengte en oppgradering eller utskifting. Det kan dermed sluttet at kontoret generelt sett følte et behov for en endring. Sentrale informanter vektlegger også endringens størrelse og kompleksitet. *”Overgangen til Arena var en ganske brutal endring i forhold til det gamle systemet. Man undervurderte nok hvor stor endringen egentlig*

var” (*Sentral informant*). Det var en endring både i arbeidsmåte og arbeidsmetode, samt at endringen berørte omtrent alle arbeidsoppgaver ved Aetat lokal (*Sentral informant*). Samtidig bygde Arena i liten grad på TOTAL-systemet, og fordi man løsrev seg markant fra det gamle systemet ble overgangen nødvendigvis stor.

De sentrale informantene vektlegger tre skillelinjer med hensyn til opplevelse av endringens størrelse ved Aetat lokal. Alderssammensetning, kontorstørrelse og forankring hos lokal ledelse utgjør disse skillelinjene. Det var en tydelig sammenheng mellom alder og evne til å forstå systemet raskt. Yngre ansatte som var mer fortrolige med ”windowsbasert” programvare hadde mer intuitiv forståelse av systemet. Videre var det en klar tendens til at mindre kontorer med enklere og mer oversiktlig arbeidsflyt taklet overgangen bedre. Forankring hos lokal leder var også svært viktig. Jeg kommer nærmere inn på dette senere i kapitlet.

Et tredje aspekt i å erkjenne behov for endring kan skje gjennom involvering. Jeg nevnte dette tidligere i avsnittet da i relasjon til målfastsettelse, men jeg vil nå utvide begrepet involvering til å gjelde mer generell deltakelse. Sentrale informanter vektla det å ha ildsjeler ved lokalkontorene. De var imidlertid litt mer uklare i forhold til om det ble oppfordret til lokalt engasjement fra sentralt hold. Kontor Vest følte i liten grad at de ble involvert av sentrale aktører tidlig i prosessen. Den eneste formen for involvering var gjennom valg av instruktør. Det ble valgt en person som skulle representere kontoret i instruktørkorpsset. Det blir hevdet fra ledelseshold at man hadde fokus på involvering i starten av prosessen, men at man kunne tatt mer initiativ i forhold til dette ved kontoret (*Informant*). De ansatte ved kontoret hevdet på sin side at det var hadde lite fokus på lokalt engasjement og involvering ved kontoret. *”Ledelsen så nok fordelene med en instruktør, men hadde lite ønske om å gå ut over det som ble lagt opp til gjennom tjenestevei”* (*Informant*). Ledelsen fremstod lite interessert i prosessen. Videre følte de ansatte ved kontor Vest at sentrale aktører i liten grad var lydhøre i denne innledende perioden av implementeringsprosessen. En representant ved kontor Vest deltok i forprosjektet, men det var lite kontakt mellom han og kontoret i den perioden. Kommunikasjonen er en naturlig del av involveringsaspektet, samt å

forberede deltakerne på den forestående endringen. På dette punktet følte kontor Vest at det i den første fasen av Arena-prosjektet ble gjort en dårlig jobb. Det ble gitt for lite informasjon i startfasen (Informant). *”Ikke tilstrekkelig informasjon. Bedret seg etter hvert. Meldinger ble lagt kjappere ut. Rutinene ble bedre”*(Informant). En annen uttaler seg på følgende måte om kommunikasjonen i en tidlig fase: *”Hvilken kommunikasjon?!! Det var lite kommunikasjon på den tiden”* (Informant). Samtidig trakk en leder ved kontoret frem at *”..det er lett å distansere seg fra en slik innføring før det virkelig gjelder. Innføringen var som å bli slått i hodet...”* (Informant).

3.2.2 Skape bevegelse

I denne fasen legger Tichy og Devanna (1990) vekt på å omgjøre et endringsinitiativ til handling. Hvilke grep og tiltak ble gjennomført ved kontorene forbindelse med dette? Jeg har valgt å dele inn fasen i fire underpunkter: Oppfølging av strategier og informasjonsarbeid, gjennomføring av forberedelsesaktiviteter, styring og holdningsarbeid og til slutt læring og samarbeid. Oppdelingen understreker viktige momenter i det å skape en bevegelse.

3.2.2.1 Oppfølging av strategier og informasjonsarbeid

Oppfølging av sentrale planer og strategier er en viktig del av denne fasen. Blant noen av disse strategiene var SIAMO-prosjektets informasjonsstrategi (Styrende dokument (1) 1998) som definerte informasjonsarbeidet i forhold til de ulike systemleveransene. Informasjonsstrategiens hovedmål var at alle ansatte i arbeidsmarkedsetaten til enhver tid skulle ha tilgang til nødvendig informasjon om SIAMO og prosjektets arbeidsoppgaver og planer (Styrende dokument (1) 1998: 4). Delmålene var blant annet å gi løpende informasjon om planer, fremdrift og leveranser for prosjektene. Videre skulle informasjonsarbeidet redusere usikkerheten om hva SIAMOs arbeid vil bety for den enkelte medarbeider, gjennom bruk av spesifikk informasjon tilpasset målgruppen. Det var også i strategiens hensikt å skape engasjement rundt SIAMOs arbeid og lage realistiske forventninger (Styrende dokument (1) 1998: 3). Målgruppene for dette arbeidet var de fleste som hadde eller ville få noe med SIAMOs leveranser å gjøre. Prosjektet ville gjøre bruk av informasjonskanaler som intranett, e-

post, internavis, informasjonsmøter og nyhetsbrev (Styrende dokument (1) 1998: 6). Ved å spre informasjon til medarbeiderne i Aetat ønsket prosjektet å sikre forankring om målsettingene til SIAMO. Det skulle også åpnes for en feedback-kanal som medarbeiderne kunne benytte (Styrende dokument (1) 1998: 9). SIAMO hadde også klare administrative rutiner. Rutinene ble regulert av et ganske omfattende dokument- og malsystem. Dette var sentralt for å holde orden på den komplekse prosessen. I tillegg til rutineverket ble risikovurderinger gjennomført i hvert prosjekt, og dette ble fulgt opp gjennom hele prosjektperioden (Sluttrapport 2003: 22).

SIAMOs informasjonsstrategi la grunnlaget for produksjonen av en informasjonsplan for F10 (Prosjektdokument (F10) 2000: 3). I denne beskrev prosjektet viktighet av informasjonsarbeidet for å oppnå en vellykket og kontrollert implementering og oppstart av Arena. Dokumentet var ment å bidra til at SIAMO skulle lykkes i å styre/møte forventningene til alle berørte parter når det gjaldt det nye saksbehandlersystemet. Bruk av integrerte virkemidler og målbare kommunikasjonsmål skulle avhjelpe dette. Det skulle gjennomføres ved bruk av jevnlig målinger for å kartlegge kunnskapsnivå og holdninger, samt styring av kommunikasjon for å sikre vellykket innføring (Prosjektdokument (F10) 2000: 3). Dog ble det ikke gjennomført noen sentral kartlegging av kunnskapsnivå og holdninger til systemet (Sentral informant). Det ble arbeidet noe med holdningene i starten av prosjektet, men arbeidet gikk raskt over til å bli mer operativt (Sentral informant). *”Man glemte å ivareta dette perspektivet, å jobbe videre med holdninger og forventninger. Dermed også med målsettinger og bevisstgjøring om hva målsettingen egentlig var” (Sentral informant).*

Informasjonsplanen (Prosjektdokument (F10) 2000) vektla også å skape engasjement og eierskap hos de involverte. Kommunikasjonsaktivitetene skulle bidra til en trygg og kontrollert innføring av nytt saksbehandlersystem. For å oppnå dette var det viktig å skape forståelse og aksept for hvorfor Aetat hadde igangsatt arbeidet med nytt saksbehandlersystem (Prosjektdokument (F10) 2000: 4). Noen av de tingene Arena-prosjektet fokuserte på gjennom kommunikasjonsstrategien var å skape

konsekvensforståelse og som nevnt engasjement. Videre var det et ønske om å måle holdninger underveis i gjennomføringen og fokusere tidlig på visualisering, slik at de ansatte visste hva som ville komme. Fokus på den lokale gjennomføringen var også viktig (Prosjektdokument (F10) 2000: 4). Holdninger er som nevnt et sentralt tema under slik innføring. Det ble imidlertid gjennomført kun en brukerundersøkelse i sammenheng med det nye saksbehandlersystemet etter HL1. Målgruppen for informasjonsplanen var delt inn i interne og eksterne. De interne var videre delt inn i opinionsledere (nivå 1 og 2) som i første rekke var ledere på de fleste nivåer, samt referansegrupper. De to neste interne nivåene var tjenestemannsorganisasjonene og brukerne. Den eksterne målgruppen bestod av presse/media og Aetats brukere (Prosjektdokument (F10) 2000: 5). Det skulle gjennomføres målinger underveis i implementeringen i forhold til oppnådde resultater for kommunikasjonsarbeidet (Prosjektdokument (F10) 2000: 7).

Det ble i tillegg sendt ut brev fra sentralt hold der det var satt opp en rekke sjekkpunkter for hva som var viktig å gjennomføre før idriftsettelsen (Brev fra Aetat Arbeidsdirektoratet til alle Aetat fylke av 13.12.00). Blant annet ble følgende sjekkpunkter for lokal leder beskrevet (Brev fra Aetat Arbeidsdirektoratet til alle Aetat fylke av 13.12.00):

- *Innføring av nye arbeidsprosesser må være forberedt, intern arbeidsdeling*
- *Ekstra ressurser må disponeres til å møte kunder i front*
- *Leder må være tilgjengelig for kontoret og ha tett oppfølging av innføringen*
- *Følge opp nye arbeidsprosesser*
- *Det er leders ansvar å gjennomføre opplæringstiltak*
- *Melde feil til brukerstøtte, leder må holde seg informert*

Disse sjekkpunktene ble imidlertid ikke fulgt opp med kontroller. Dette medførte at sentrale aktører rett og slett ikke visste hvor godt forberedt kontorene var når Arena ble innført. Dette skapte stor usikkerhet i Arena-prosjektet (Sentral informant).

Tilsvarende lister ble også sendt ut i forbindelse med de to andre leveransene.

Respondentene ved kontor Vest fremholdt at informasjonsarbeidet bedret seg noe

utover i gjennomføringen av prosjektet. Informasjonsarbeidet i idriftsettelsesfasen ble trukket frem som bedre enn i de tidligere periodene. Likevel var det et ønske om at informasjonen kunne vært spisset mer. Det er viktig at den enkelte får informasjon innen sitt arbeidsområde. Det var vanskelig for en saksbehandler å rekke over all informasjon som ble sendt ut (Informant). *”Å sende ut beskjeder til alle er ikke alltid like bra, ofte angår det kun en liten del. Man treffer veldig få hver gang”* (Informant).

Respondentene ved kontor Vest etterlyste videre mer informasjon om hvilke endringer som skulle komme, samt størrelsen på systemet. *”Man hadde liten følelse med hvor stort Arena egentlig var”* (Informant). Når det gjelder informasjonsflyten på eget kontor er respondenter ved kontor Vest delt. Dette omhandler i første rekke hvor godt lokal leder informerte under denne prosessen. Noen mente at leder informerte grei måte, mens andre mente at det kunne vært løst bedre. Problemet for dette kontoret var at ansatte kjente systemet som skulle komme bedre enn leder. *”Ansatte var vel så mye på høyden som ledelsen. Leder kunne ha silt litt av informasjonen som kom.”* (Informant). Det faktum at lokal leder hadde for lite kjennskap til hva systemet ville medføre, fikk også følger i form av lite stimuli i forbindelse med denne prosessen (Informant).

3.2.2.2 Gjennomføring av forberedelsesaktiviteter

En sentral del av forberedelsesarbeid vil bestå av opplæring i det nye systemet. Dette er en viktig faktor for å sette i gang en endringsprosess. Opplæring ble vektlagt i stor utstrekning gjennom hele SIAMO-prosjektet. Prosjekt D, ”Opplæring og dokumentasjon”, var en tverrgående funksjon i SIAMO som skulle levere all brukeropplæring og utvikling av tilhørende dokumentasjon knyttet til leveransene i SIAMO. Prosjektet var med andre ord underleverandør til alle leveranseprosjektene (Prosjektdirektiv (D) 2000: 3). Ved å skille ut opplæring som et eget prosjekt ønsket SIAMO fremfor alt å legge brukeropplæringen i forlengelsen av hvert leveranseprosjekt, og dermed oppnå en tydeligere fokus på opplæringen. I tillegg til økt fokus ønsket man å bedre kvaliteten på opplæringen, sikre opplæring til rett tid,

samt ha mulighet til en utstrakt gjenbruk på tvers av de enkelte opplæringsløpene (Sluttrapport 2003: 26).

En svakhet med en slik organisering var at de som jobbet med opplæring ikke var på ”innsiden” i relasjon til analyse- og konsekvensvurderingsarbeid (Sentral Informant). *”Det var en bra dialog, men det er en forskjell på det å gjøre jobben og bli fortalt om konsekvenser” (Sentral informant).* Spesielt Arena fikk større organisatoriske konsekvenser enn man først ante. Dette økte viktigheten av å ha opplæring mer ”inne i” prosjektet og derigjennom være med på de organisatoriske vurderinger som ble foretatt (Sentral informant). Den klare bestillingen til opplæringsprosjektet var at prosjektet skulle ha fokus på metode, fag og system, mens denne Arena-implementeringen handlet like mye om organisering og samhandling (Sentral informant). *”Det ble tatt en tidlig avgjørelse på dette, før man visste helt hvilken effekt systemet ville få. Linjen ville ikke at prosjektet skulle begi seg inn på det som hadde med organisering og faglige vurderinger å gjøre, men et slikt skille var ikke mulig. Det var vanskelig å selge inn at systemet hadde mer enn et systemfokus, det bedret seg noe etter HL1” (Sentral informant).*

Den overordnede målsettingen for opplæringsprosjektet var følgende (Hovedplan (D0) 1998: 3):

”Prosjekt D skal ivareta en sikker, kontrollert og optimal innføring av nye systemer i etaten. Etaten skal raskest mulig nyttegjøre seg gevinsten ved overgang til nye systemer samtidig som brukerne skal få en styrt og pedagogisk riktig innføring i nye systemer. Ledere og saksbehandlere skal oppleve overgangen til nye systemer som meningsfull og interessant.”

Prosjekt D skulle altså sette ledere og saksbehandlere i Aetat i stand til å benytte de nye IT-systemene. Den kunnskapen de tilegnet seg skulle bidra til bedre service i relasjon til så vel arbeidsgiver som arbeidstakere. Opplæringen skulle ha en effekt både på tjenestenes kvalitet og effektivitet (Prosjektdirektiv (D) 2000: 5). Antakelsen var at god opplæring og dokumentasjon ville bidra til at ansatte i Aetat skulle betrakte den nye IT-systemene som nyttige og effektive i det daglige arbeidet. Prosjekt D ble

delt opp i en rekke delprosjekter, fra D1 til D12. Delprosjektene utgjorde SIAMO-prosjektets opplæringsstrategi og ga de overordnede retningslinjene for utarbeidelse av detaljplaner for opplæring i de ulike SIAMO-leveransene. D12 var det delprosjektet som utarbeidet gjennomføringsplaner for de nye systemene, inkludert Arena (Hovedplan (D0) 1998: 4-5).

I evalueringene som gjengis i sluttrapportene etter opplæringsløpene til Arenas tre leveranser, fikk opplæringen gode karakterer (Sluttrapport (D12 -HL1) 2001, Sluttrapport (D12 -HL2) 2002, Sluttrapport (D12 -HL3) 2002). Opplæringsprosjektet hadde et mål om en gjennomsnittscore på over 3,75, på en skala fra 1 til 6. Dette resultatet ble oppnådd (Sluttrapport 2003: 27). Det ble også gjennomført ledersamlinger som rettet fokus mot hvordan lokalkontorene skulle motta Arena (Sentral informant). Samlingene la stor vekt på endringsledelse og hvordan lederne skulle forberede sitt eget kontor. *”Lederne måtte selv foreta en lokal konsekvensanalyse på sitt kontor og selv foreta endringer ut fra disse resultatene”* (Sentral informant). Materialet for å foreta en slik analyse ble distribuert på ledersamlingene. Prosjektorganiseringen til prosjekt D endret seg ut fra de ulike opplæringsløpenes krav (Prosjektdirektiv (D) 2000: 17). Kjerneteamet for opplæring bestod av en konsulent og tre representanter fra Aetat, hvorav en var prosjektleder (Prosjektdirektiv (D) 2000: 17). Prosjekt D hadde som de andre SIAMO-prosjektene en SG2 der sentrale personer i Aetat Arbeidsdirektoratet deltok. I tillegg deltok referansegruppen som var etablert for det aktuelle leveranseprosjektet i forbindelse med utvikling av det aktuelle prosjektet (Prosjektdirektiv (D) 2000: 17).

Målet med opplæringsprogrammet for Arena var at de ansatte skulle ha tilstrekkelig kompetanse i bruken av det nye systemet slik at de kunne utføre sine arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Sluttbrukerne skulle oppleve overgangen til det nye systemet som meningsfull og interessant (Gjennomføringsplan (D12-HL1) 2000: 4). Kontorene skulle selv styre og gjennomføre ytterligere kompetanseheving etter idriftsettelsen (Gjennomføringsplan (D12-HL1) 2000: 4). Kritiske suksessfaktorene for prosjektet var ferdigstilte systemløsninger slik at systemet fungerte som det skulle på de

ulike opplæringssenterene og ved opplæringsbasene på lokalkontorene. Videre ble forankring hos lokal ledelse ansett for å være viktig i forhold til at nødvendig prioritet og tid til gjennomføring av opplæringstiltakene ble satt av (Gjennomføringsplan (D12-HL1) 2000: 5).

Det var linjeorganisasjonens³ hovedansvar å gjennomføre aktiviteter og tiltak for å forberede lederne i etaten (Gjennomføringsplan (D12-HL2) 2001: 4). Prosjekt D hadde kun et systemopplæringsansvar (Gjennomføringsplan (D12-HL3) 2002: 5).

Opplæringen den enkelte bruker fikk på de ulike leveransene ble avgjort ut fra hvilken funksjon vedkommende hadde. For eksempel fikk de som arbeidet med dagpenger flere opplæringstimer under innføringen av denne leveransen enn de som ikke arbeidet direkte med denne leveransens applikasjoner. Opplæringstilbudet for en saksbehandler var kursdokumentasjon, kurs og edb-baserte læreprogram ved eget kontor.

I evalueringen som ble gjennomført opplæringsløp før innføringen av HL1, blir det trukket frem at opplæring på uferdig system var lite gunstig. Videre ble det fremhevet at leder ikke tok et tilstrekkelig ansvar i forbindelse med organisering og gjennomføring av opplæring, samt at noen leder spredte negative holdninger om Arena (Sluttrapport (D12-HL1) 2001: 25). Vanlige oppgaver på kontoret ble prioritert og brukerne fikk ikke gjennomført egentrening som planlagt ((Sluttrapport (D12-HL1) 2001: 25). Det vises også til i brukerundersøkelsen etter HL1 at 63 prosent gjennomførte egentrening før innføring, mens 19 prosent benyttet seg av dette tilbudet etter innføringen. Mange av respondentene i brukerundersøkelsen etterlyste mer tid til egentrening (Spørreundersøkelse vedr. HL1 i Arena 2002: 10). De fleste av disse erfaringene dukket også opp under gjennomføringen av opplæringen i hovedleveranse 2 (Sluttrapport (D12-HL2) 2002: 14). Evalueringen av opplæringen til HL3 viser at situasjonen hadde bedret seg en del, men også her kom noe av de samme tilbakemeldingene (Sluttrapport (D12-HL3) 2002: 16).

³ En del av virksomhetens faste organisasjon, for eksempel et kontor med fagansvar for en eller flere leveranser fra prosjektorganisasjonen.

Den sentrale opplæringen ble av kontor Vest sett på som utilstrekkelig. *”Jeg synes ikke opplæringen var tilstrekkelig. Den hadde en for generell karakter, og var for teoretisk. I tillegg fungerte demosystem særs dårlig” (Informant).* Det var en samstemt tilbakemelding om at demosystemene fungerte dårlig, samt at mye av opplæringen var for teoretisk. *”Burde vært mer opplæring på begrensede fagområder, så kunne man ta det overgripende etter hvert” (Informant).* Opplæringen ga for eksempel innblikk i hvordan for sak skulle registreres, men den ga ikke innblikk i hvordan brukerne skulle løse problemer som kunne dukke opp i hverdagen (Informant). *”Det samme skjedde ikke i Arena som i TOTAL-systemet, men det var lite spesifikk opplæring på slike detaljer. Spissingen av opplæringen var for dårlig. Opplæringen skulle vært mer detaljert, med mer konkrete eksempler” (Informant).*

De ansatte ved kontor Vest mente at det ikke i tilstrekkelig grad ble ryddet tid for egentrening. Andre oppgaver tok av tiden som skulle brukes til opplæring. *”Opplæringen internt burde kanskje vært noe mer strukturert” (Informant).* I tillegg ble det hevdet at mange på kontor Vest unnlot å drive egentrening, både på grunn av dårlig kapasitet og mye trøbbel med maskiner og liknende (Informant). Respondentene ved kontor Vest hadde et klart ønske om at det burde vært gjennomført en repetisjonsrunde i etterkant av innføringen (Informant). Et annet moment i relasjon til opplæring var instruktører, og kontorenes kontakt med dem. Kontor Vest hadde selv en instruktør, men det ble trukket frem at instruktøren var mye ”ute”. Kontoret ”mistet” han også i perioder til andre prosjekter utenfor kontoret (Informant). Det ble hevdet av en respondent ved kontor Vest at en grunn til at man ga opplæringen god karakter, var at evalueringen var en tilbakemelding til instruktørene. Karakteren gjenspeilet ikke det generelle opplæringsopplegget. Man ønsket ikke å gi instruktørene dårlige karakterer; *”for det var ikke deres feil at systemet ikke fungerte...” (Informant).*

3.2.2.3 Styring og holdningsarbeid

Et annet tema som ble vektlagt av de ulike informantgruppene var ledelse. Ledelsen på lokalkontorene var forventet å få en sentral rolle under idriftsettelsen av Arena. Det å ha en leder som var en motivator og tilrettelegger ble ansett som sentralt (Sentral

informant). *"Dette har med forankring å gjøre, hvor sterkt lederen på hvert lokalkontor identifiserer seg med utfordringene og tar ansvar for dem. Det er klart at dette medførte veldig mye merarbeid i overgangsfasen. Slik måtte det være. Og det var dermed viktig at lederen gikk foran som et godt eksempel. Jeg tror det er en sterk korrelasjon mellom ledelsesinvolveringen og -forankringen og en vellykket innføring ved lokalkontorene"* (Sentral informant). Som nevnt ble det gjort noen trekk for å forberede de lokale lederne på oppgavene de stod foran. Det ble gjennomført ledersamlinger der det ble fokusert på endringsledelse og på hvilken måte denne innføringen ville påvirke arbeidsrutiner og organisering (Sentral informant). De sentrale informantenes generelle inntrykk av hvordan lokale ledere la til rette for idriftsettelsen var veldig varierende. Mange ledere tok ikke konsekvensen av at dette var et system med store følger for arbeidsrutiner og organisering, og at det var viktig å ha et sterkt fokus på opplæring. Dette gjaldt spesielt tilrettelegging av egenopplæring ved eget kontor (Sentral informant). Det var svært sentralt å ha endringsorienterte leder som var målfokuserte i begynnelsen. Videre i prosessen var det viktig med en mer inkluderende lederstil, der leder forsøkte å skape felles oppfatninger og motivere (Sentral informant). I forlengelsen av leders tilrettelegging og forberedelser til innføringen, anbefalte Aetat Arbeidsdirektoratet en strukturell endring. I en intern rapport om organisering av Aetat (Organisering av Aetat 2001: 49) legges det frem en alternativ organisering av Aetat lokal. I rapporten fokuseres det på at en teamorganisering vil bidra til styrke den brukerrettede tjenesteproduksjonen. De sentrale informantene hevdet at en overgang til teamorganisering hadde vært til hjelp. Ledelsen i Aetat Arbeidsdirektoratet burde kommunisert at en omorganisering var fornuftig (Sentral informant). *"Alle burde vurdert en teamorganisering, det var til hjelp. De som ikke gjorde det var tvunget til å gjøre det senere. Jeg anser at en teamorganisering ville vært til hjelp ved innføringen"* (Sentral informant).

Ved kontor Vest beskrives ledelsen, spesielt daværende DA-sjef, som et svakt punkt. Først og fremst omhandlet det evnen til å legge forholdene til rette for innføringen av Arena. De ansatte savnet en motiverende leder som la forholdene tilstrekkelig til rette for at de ansatte skulle føle seg godt nok forberedt. Ledelsen ved kontoret

gjennomførte heller ingen organisatoriske endringer i forbindelse med Arena-innføringen. Respondentene ved kontor Vest betegnet lederen som en administrator med stort fokus på rutiner og administrasjon. ”*Høy fokus på å få alt klart fra Arbeidsdirektoratet*” (Informant). Det blir samtidig hevdet at lederen var lite involvert i Arena og hadde begrensede kunnskaper om systemet (Informant). En avdelingsleder på dette kontoret påpekte at den beste måten å motivere de ansatte på var å lære seg systemet selv. På den måten kunne leder sette seg inn de ansattes problemer. Informanter trakk frem at denne avdelingslederen gjorde en god innsats i forhold til motivasjon under innføringen.

Engasjementet underveis i prosessen er viktig ved slike endingsprosesser. Sentrale informanter mente at en engasjert leder og eventuelt andre ildsjeler var svært viktig for en vellykket innføring (Sentral informant). Dersom man hadde medarbeidere med en funksjon i prosjektet, kunne disse være gode ambassadører for det nye systemet på eget kontor. Dette ble ansett som et viktig supplement til en engasjert leder (Sentral informant). Selv om det kom noe sent i prosessen, ble det i tilknytning til hovedleveranse 3 satt ned en arbeidsgruppe av DA-sjefer som møttes jevnlig som et rådgivende organ. Dette blir omtalt som et vellykket tiltak (Sentral informant). Prosjektledelsen hadde hele tiden en bevisst holdning til involvering av fagfolk fra lokalkontor eller fylkeskontor. Å få sentral ledelse til å prioritere arbeidet med Arena på lokalkontorene var imidlertid til tider vanskelig. ”*Den løpende produksjonen skulle ikke gå ned og dermed ville de trekke færrest mulig ut av produksjonen*” (Sentral informant).

Engasjementet ved kontor Vest, spesielt fra leders side, omtales som fraværende. Leder var lite engasjert og hadde lite ”data-kompetanse” og forståelse for endringsprosessen kontoret skulle gjennom. En følge av dette var at det ble tatt for lite initiativ (Informant). ”*Det ble avsatt tid (15min) på kontormøter til Arena som tema. Utover det var det ikke så mye*” (Informant). Problemer rundt refusjon av lønn for instruktører ble også trukket frem som en grunn til at ledelsen ikke var spesielt interessert i å oppfordre til denne type aktiviteter. ”*Dette gjorde at ledelsen var litt*

mer negative. Det ble ikke oppmuntret til å være instruktør” (Informant). Instruktøren til kontor Vest var som nevnt mye fraværende, men det ble likevel fremhevet at instruktøren generelt sett var en viktig støtte i prosessen (Informant). Vektleggingen rundt lokalt engasjement blir hevdet å ha vært liten ved kontoret. Dog hevdet daværende ledelse at det ble oppfordret til engasjement (Informant).

Holdningene til det nye systemet blant fremtidige brukere var positive før selve idriftsettelsen ble startet. Etter at hovedleveranse 1 var gjennomført hadde imidlertid holdningene snudd. Systemet hadde ”heng”-problemer, samt at brukerne ble kastet ut av systemet. Grunnet ulik datastrukturer i TOTAL-systemet og Arena var det også mye ekstraarbeid rundt konvertering av data i forbindelse med HL1. Dette medførte et omfattende reregistreringsarbeid (Sluttrapport 2003: 31). Etter HL1s idriftsettelse ble det som nevnt foretatt en brukerundersøkelse blant saksbehandlerne. I oppsummeringen av undersøkelse ble det fastslått at Arena ikke fungerte som et godt arbeidsverktøy. Av de nevnte problemene vektla 42 prosent disse som daglige problemer (Spørreundersøkelse vedr. HL1 i Arena 2002: 1). Undersøkelsen viste også at Arenas dårlige funksjonsevne i starten gikk ut over den servicen som kontorene skulle yte. Ansatte var kritiske til hvordan systemet ble innført, 60 prosent mente at endringen i kompetansebehov ikke ble kartlagt (Spørreundersøkelse vedr. HL1 i Arena 2002: 2). Det var en tydelig tendens til at de som gjennomførte forberedelser til innføringen av Arena var mer positive til Arena enn hos de hvor forberedelsene i større grad hadde uteblitt. Det var også en sammenheng mellom størrelse på kontor og hvor fornøyd brukerne var med forberedelsene. De små kontorene var generelt mer fornøyd enn de større. Ved de små kontorene følte brukerne seg mer involverte og kompetansebehovene ble bedre kartlagt (Spørreundersøkelse vedr. HL1 i Arena 2002: 3).

Frustrasjonen på lokalkontorene fortsatte også med innføringen av HL2. Utsettelsen av HL2 betydde at de ansatte måtte ta i bruk en reserveløsning, SYBAT, et nytt delsystem til TOTAL-systemet som hadde ligget klart siden høsten 1999. Årsaken til dette var at et nytt regelverk for attføring trådte i kraft ved årsskifte 2002. Aetat opplevde med

andre ord to systeminnføringer på tre måneder. Dette var en stor belastning for Aetat. Til tider var det problemer med utbetaling av ytelser, noe som var en svært alvorlig situasjon. Det ble i en periode åpnet for å skrive ut sjekker for å få utbetalt ytelsene (Informant). Etter innføringen av HL3 la en del av den verste frustrasjonen seg. Slik beskrives også situasjonen ved kontor Vest. De ansatte ble mer fortrolige med systemet, samtidig som det kom oppdateringer som gjorde systemet bedre og mer brukervennlig (Informant). Som tidligere nevnt var holdningene til Arena relativt positive før idriftsettelsen. Etter idriftsettelsen av den første leveransen endret holdningene seg radikalt (Informant). Respondentene beskrev holdningene som svært negative i perioden mellom HL1 og HL3. Lite fungerte som det skulle, brukerne falt ut og systemet hadde dårlig kapasitet. *"Mye negativt. Alt var mye bedre før, alt tok kortere tid før"* (Informant). Videre fremhevet respondentene at det var stor grad av uenighet rundt det nye systemet ved idriftsettelse. Leder ved kontor Vest blir beskrevet som å ha en ganske nøytral holdning til systemet, lederen kunne for lite om systemet, men fulgte opp det som ble bestemt fra sentralt hold (Informant). Noen av avdelingslederne på kontor Vest omtales som mer positive.

3.2.2.4 Læring og samarbeid

Erfaring og samarbeid er to andre viktige elementer i arbeidet med å skape bevegelse i en endringsprosessen. Men bevisstheten rundt bruk av erfaring og læring fra tidligere leveranser under innføringen av de siste leveransene, blir av sentrale informanter sett på som relativt lav på lokalkontorene. *"Organisasjonen ble nok allikevel "trimmet" i forhold til innføringer, så det gikk nok bedre etter hvert av den grunn"* (Sentral informant). Det var en klarere bevissthet rundt dette sentralt. Imidlertid ble det ikke foretatt noen evalueringer etter innføringene, utover den nevnte brukerundersøkelsen etter HL1. Respondentene fremhevet at det var liten grad av bevissthet rundt bruk av erfaring ved kontor Vest. *"Ingen bevissthet rundt bruk av det på kontoret. Grunnen var at man ikke følte at det var kontorets feil. Kontoret kunne ikke gjort noe annerledes"* (Informant).

En av de sentrale informantene trakk frem at mange av de tradisjonelle nettverkene i Aetat ble bygd ned i innføringsperioden. Dette omhandlet i første rekke den generelle opplæringen av ledere og saksbehandlinger i Aetat. Delvis hadde dette bakgrunn i at opplæringen tok mye tid. På en annen side kunne disse nettverkene fungert som en frustrasjonsventil, samt at Aetat Arbeidsdirektoratet i større grad kunne kommet mer direkte i kontakt med organisasjonens problemer og frustrasjoner. I tillegg fikk ikke prosjektets fagsiden like mange faglige tilbakemeldinger som følge av nedtrappingen av tradisjonelle nettverk (Sentral informant). Kontor Vest opprettet faggrupper som bestod av en avdelingsleder og en person innenfor det aktuelle fagområde. Dette var et Arena-nettverk på tvers av fag innen kontoret (Informant). *”Arena-grupper ble opprettet her på kontoret. De hadde betydning for alle fagområder i forhold til innføringen. Man delte også erfaringer med de andre på kontoret gjennom kontormøter”* (Informant). Det ble også blitt tatt initiativ til nettverk innen fylke, men det skjedde ikke før et stykke ut i prosessen.

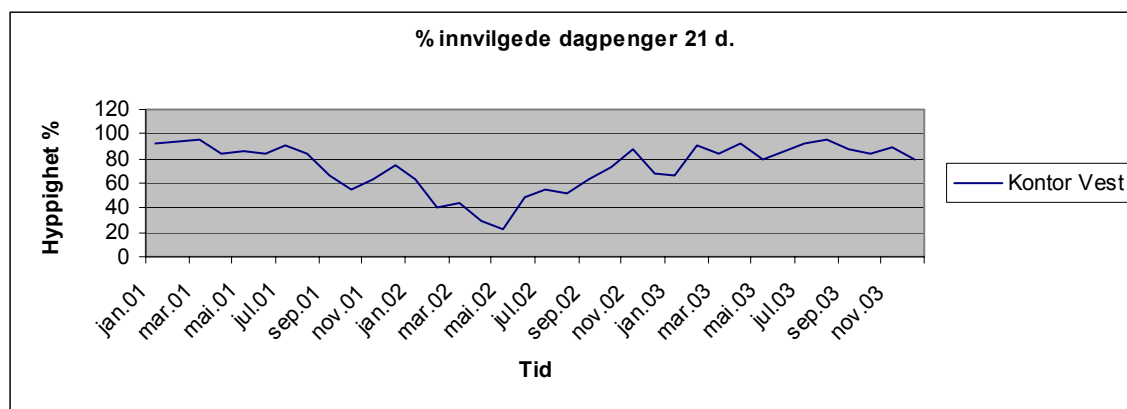
Implementeringsperioden var preget av mye frustrasjonen på lokalkontorene, både ved innføringen av HL1 og HL2. Dette var en stor belastning for Aetat generelt og for hvert enkelt kontor. Det ble fra sentralt hold i liten grad lagt opp til drøfting og kompromisser under innføringen av Arena. *”Man gjorde ikke annet enn å informere om hvordan man arbeidet”* (Sentral informant). *”De ansatt hadde fagforeningsrepresentanter med i dette arbeidet, så på den måten ble de hørt i dette arbeidet”* (Sentral informant). Et annet aspekt er den sentrale ledelsens fokus under innføringen. *”Det tok veldig lang tid før den sentrale ledelsen oppfattet at dette handlet om mer enn et system. Det ble hele tiden fokusert mye på funksjonalitet og lite på organisasjon”* (Sentral informant). I styringsgruppene var det et ønske om å høre om endringer i forhold til funksjonalitet, ikke om konsekvenser for organisering (Sentral informant). Respondentene ved kontor Vest fremholdt at leder hadde stor takhøyde i forhold til å lufte frustrasjoner med innføringene. *”Man kunne lufte frustrasjoner. Det var viktig å ha den muligheten. Ledelsen hadde de samme frustrasjonene”* (Informant). *”Det var likevel variasjoner med hensyn til dette på de ulike avdelingene på kontoret”* (Informant). Som nevnt ble det en del ekstraarbeid

under innføringen, spesielt i forhold til reregistrering. Gjennomføringen av dette arbeidet ble tatt opp og utført i enighet med de ansatte. De ansatte var altså med på å påvirke hvordan dette skulle gjennomføres (Informant).

3.2.3 Institusjonalisere endring

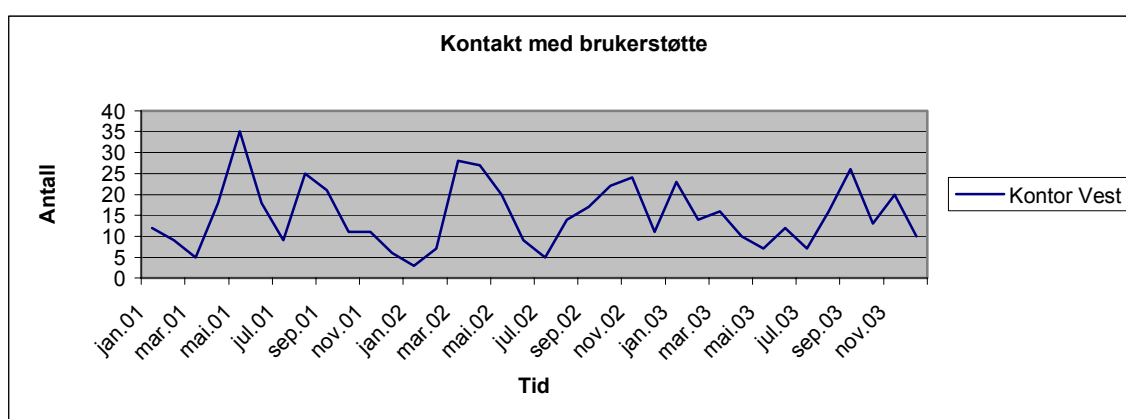
I den siste fasen vil jeg fastsette i hvilken grad man har klart å gjennomføre implementeringen i forhold til mål og forventninger. For å avgjøre dette fremlegger jeg resultater fra målingen jeg gjorde med hensyn til grad av suksess med implementeringen. Begrepet grad av suksess støtter seg på de indikatorene jeg presenterte i teorikapitlet. En innføring av et saksbehandlersystem vil nødvendigvis i stor grad påvirke hvordan man arbeider. Dette medfører at det blir like mye et spørsmål om hvor raskt systemet ble institusjonalisert, som om systemet ble institusjonalisert.

Ved kontor Vest hevdet respondentene at de brukte langt tid på å nå målsettingene med Arena. Det ble i liten grad fokusert på rask måloppnåelse ved kontoret (Informant). *"Brukte lenger tid på å behandle. Etter en tid har man kommet opp på riktig nivå i forhold til målene"* (Informant). *"Det tok lang tid å innfri disse målene"* (Informant). Kontoret hadde i tillegg problemer med å innfri resultatmålene i Aetats resultatindikatorer. Ved kontor Vest gikk resultatindikatorene generelt sett ned etter at Arena ble innført, og det tok lang tid før de kom opp på riktig nivå (Informant). Dette inntrykket er det samme hos de fleste respondentene ved kontor Vest.



Figur 3.2: Innvilgede dagpenger innen 21 dager (jfr innføringstidpkt tabell 1).

Resultatindikatoren, prosentvis innvilgelse av dagpenger innen 21 dager, var noe kontor Vest slet med gjennom hele innføringsperioden, men verst var det i 2002. Et annet område som kan gi en indikasjon på hvor fortrolig brukerne var med systemet var kontakt med Aetats brukerstøtte. Aetats brukerstøtte hadde ansvaret for å ta imot IT-relaterte henvendelser. Brukerstøtten var lokalisert i Steinkjer og fungerte som en slags helpdesk. Henvendelser ble mottatt og kanalisert videre dersom de ikke kunne rettes direkte. I perioden januar 2001 til desember 2003 var kontor Vest i kontakt med brukerstøtte 541 ganger i forhold til spørsmål om Arena.



Figur 3.3: Kontakt med brukerstøtte (jfr innføringstidspkt tabell 1).

Respondentene trekker selv frem at denne kanalen ble brukt flittig: ”*De ble nedringt, det var masse kontakt*” (Informant). Sykefravær som skrev seg direkte fra Arena-innføringen ble av respondentene sett på som marginalt. Det høye sykefraværet ble tilskrevet omstillingen Aetat var inne i på det tidspunktet (Informant). Som nevnt var det en økning i arbeidsledighet samtidig med Aetats nedbemanning. Dette som skapte en vanskelig situasjon for Aetat. Det var heller ingen merkbar effekt på turn-over som følge av Arena. Arbeidsstokken ved kontor Vest var stabil.

Et moment som imidlertid ble tilskrevet Arena var en klar økning i kødannelse under innføringen. Kontor Vest hadde en lapp på inngangsdøra hvor det stod: ”*Beklager at vi har så lang kø, men vi har tatt i bruk et nytt saksbehandlersystem*”. Denne lappen hang angivelig et halvt år (Informant). I tillegg til dette hadde kontoret stengt en gang i uken

for å ta unna det ekstraarbeidet systemet medførte. Respondentene anslo at dette varte i flere måneder (Informant). Arbeidsbelastningen ble beskrevet som ganske stor i innføringsperioden. Den økte betraktelig som følge av at systemet var nytt og krevde mer registreringsarbeid. Når det gjelder arbeidsrutiner var det lite som ble endret ved kontor Vest (Informant). Det eneste som ble trukket frem var en økt registrering i front.

3.3 Kontor Øst

3.3.1 Erkjenne behov for fornyelse

Erkjennelse av behov for fornyelse kan som nevnt komme til uttrykk på ulike måter. I denne oppgaven har jeg lagt vekt på målsettinger, involvering og holdninger. Ekstern kvalitetssikrer for prosjektet oppfattet målene som godt forankret fra

Arbeidsdirektoratet og oppover, men han trodde ikke målsettingene var så tydelige for folk ute. *"Dette burde det vært jobbet mer med ute. Det burde vært en tydeligere kommunikasjon"* (Sentral informant). Samtidig var det få lokalkontorer som satte seg egne mål under innføringen. En av de sentrale respondentene hevder likevel at arbeid med lokale mål under innføringen kunne bidratt til en bedre forankring lokalt (Sentral informant). Ved kontor Øst følte man i likhet med mange andre lokalkontorer liten delaktighet i prosessen med utformingen av målsettingene til det nye saksbehandlersystemet. Følgelig var eierskapsfølelsen til endringen lav ved kontor Øst. *"Vi følte at lokalkontorene ikke hadde noe å si i forhold til hvordan systemet ble. Vi stilte oss spørsmål om noen fra Aetat lokal hadde vært med på dette. Dette medførte lav eierskapsfølelse"* (Informant). *"De fleste har vel inntrykk av at de ikke har påvirket i det hele tatt. Kontorene var ikke så opptatt av det i starten, visste ikke så mye hva det dreide seg om"* (Informant). Respondentene ved kontoret hadde videre en oppfatning av at Arenas målsettinger var lite klare og entydige (Informant). Arbeid med egne mål var ikke noe fokusområde ved kontor Øst. En teamleder trakk frem at den viktigste funksjon lederne kunne ha var å oppmuntre, *"målene kom fra sentralt hold"* (Informant).

Holdningene til endring ved kontor Øst bør også vektlegges for å gi et bilde av erkjennelse av behov for fornyelse. De sentrale informantene beskriver alder som tydelig skillelinje i relasjon til holdninger. *"Holdningen var mer positive hos de som var uerfarne, yngre. De var mer åpne. Folk som hadde mye erfaring med TOTAL-systemet var mer skeptiske og negative"* (Sentral informant). Holdningene ved kontor Øst var delt før innføringen, noen var preget av forventning mens andre var preget av skepsis (Informant). *"Mange syntes TOTAL-systemet var bra. TOTAL-systemet*

tilfredstilte våre behov. Vi så ikke nytten å få et nytt system” (Informant). Endringen fra TOTAL-systemet til Arena var som nevnt svært omfattende. Dette påvirket holdninger til Arena i negativ retning. *”Arena bygde veldig lite på TOTAL-systemet, kanskje for lite, og det var dermed vanskelig å se sammenhengen mellom det gamle og det nye systemet, man løsrev seg veldig. Dette gjorde at overgangen ble et større sjokk for mange enn de var forberedt på” (Sentral informant).* Det tok i tillegg lang tid før man fra sentralt hold innså hvor stor endring dette egentlig var. Toppledelsen i Aetat frontet heller ikke saken i stor nok grad (Sentral informant). Prosjektledelsen i Arena ble oppmerksom på at forankringen hos den sentrale ledelsen endret seg etter at Ted Hanisch trakk seg som arbeidsdirektør. Forankringen ble i en periode svakere (Sentral informant). *”Det ble mye skylding på prosjektet, men en toppledelse som sitter i styringsgrupper for prosjektet kan ikke unndra seg sitt ansvar. Det er viktig at de går i front for å skape motivasjon ute. Dette ble i for liten grad gjort” (Sentral informant).* Den sentrale ledelsen var trolig ikke forberedt på at endringen ville bli så omfattende. Prosjektet slet med å få gjennomslag hos sentral ledelse på dette punkt. Respondentene ved kontor Øst fremhevet at de følte at systemet var tungt og at operasjonene var tidkrevende. Det var mange detaljer som skulle inn i systemet (Informant). *”Vi syntes Arena var stort og ikke passet liten grad for etaten. Vi trakk paralleller med TOTAL-systemet. Systemet hadde flere mangler enn fordeler. Det var for mange detaljer, og dermed ble man en puncheoperatør. Systemet var stort og tungvint, samt at det inneholdt en del feil i startfasen” (Informant).* Før systemet kom var det likevel en viss positivitet i forhold til å få et nytt system ved kontor Øst. Det var enighet om at TOTAL-systemet trengte en opprustning. Behovet for endring var dermed tilstedet ved kontoret.

Involvering er som nevnt en viktig faktor i en tidlig fase i en endringsprosess. Involvering ble til en viss grad vektlagt ved kontor Øst. Det ble lagt til rette for at de som ønsket å delta i arbeidet med Arena fikk støtte for det. Blant annet ble en respondent fra kontoret valgt ut til å delta som fagperson i utviklingen av den første leveransen. Involveringen ble imidlertid opplevd annerledes enn man trolig hadde forventet fra sentralt hold. *”Det var noe med måten disse gruppene var organisert på.*

Man plukket ut som bruker og satt i et miljø, med datafolk og folk fra Arbeidsdirektoratet. Man ble dratt med og det kan være vanskelig å fremstå kritisk, og se konsekvensene av det man er med på å lage i en slik situasjon. Gruppedynamikk setter i gang en del mekanismer. På den ene siden har man datafolk som er stolt av det de har laget, samt at man ikke skal være negativ mot nye ting. Det skal litt ryggrad og styrke til for å kritisere forslagene som bli fremlagt. Samtidig er det vanskelig å se egen situasjon opp mot nye ting.”(Informant). En løsning på et slikt dilemma kunne vært å gjennomføre tester av systemet på et lokalkontor. Det ville trolig gitt bedre innspill (Informant).

Ved kontor Øst ble det fokuserte på viktigheten av å ha en instruktør på kontoret (Informant). Kontoret hadde en veldig engasjert leder som var en viktig brikke i forhold til å redusere motstanden ved kontor Øst. Ledelsen identifiserte seg med utfordringen og tok ansvar for gjennomføringen (Informant). Dette var naturlig nok en viktig faktor i den tidlige fasen av prosessen. Kommunikasjonen i første fasen av Arena-prosjektet blir av respondentene ved kontor Øst beskrevet som mindre bra. Det ble generelt gitt for lite informasjon (Informant). *”I starten var dette noe som var så nytt for oss at vi følte at vi burde hatt mer informasjon. Det var for lite og for dårlig informasjonen i forhold hvor mye usikkerhet det var rundt det nye systemet”* (Informant).

3.3.2 Skape bevegelse

Det å skape bevegelse er det neste trinnet i en endringsprosess. Med dette menes å omgjøre fornyelsesbehovet til handling. Jeg har benyttet meg av den samme firedelingen av fasen som ved beskrivelsen av kontor Vest: Oppfølging av strategier og informasjonsarbeid, gjennomføring av forberedelsesaktiviteter, styring og holdningsarbeid og til slutt læring og samarbeid.

3.3.2.1 Oppfølging av strategier og informasjonsarbeid

For å skape bevegelse er det viktig med informasjon om det som skal oppnå. De sentrale aktørene omtaler informasjonsarbeidet som utilstrekkelig i startfasen av

Arena-innføringen. Etter hvert ble det laget verktøy som leder kunne benytte for å informere lokalt (Sentral informant). Problemene med informasjonsarbeidet i den tidlige fasen av prosessen bestod i at det var for lite fokus på strategiske aspekter og på mål (Sentral informant). Prosjektet fikk i tillegg lite oppmerksomhet i interne magasiner, på tross av at prosjektet var et av de større IT-prosjektene i offentlig sektor (Sentral informant). Sentral ledelse kunne i tillegg vært flinkere til å fokusere på Arenas betydning for Aetat (Sentral informant).

Ved kontor Øst trakk respondentene frem at de oppfattet Arena var svært komplekst, noe som gjorde informasjonsbehovet stort. Bedre informasjon kunne skapt bedre oversikt over systemet og bedret mulighetene for å se sammenhenger i systemet (Informant). *"Det ble informert, men ingen var informert om hvor stort det var. Det kunne vært sagt mer om størrelsen på systemet. Vi visste lite om hvor stort Arena skulle være. Ting var annerledes enn det vi hadde fått vite"* (Informant). I store deler av prosessen var ikke informasjonen tilfredsstillende, den var for generell. *"Systemet ble flagget på en annen måte enn det opplevdes"* (Informant). Informasjonen bedret seg likevel noe etter hvert (Informant). Kontor Øst fremhevet samtidig at informasjonen og kommunikasjonen fra den lokale leder var meget bra. Han var dyktig til å informere om det som kom. *"Informasjonen på kontoret var god. Kontoret har vært flinke på det"* (Informant). *"Alt av informasjon ble videreformidlet på en god måte"* (Informant). I tillegg viste tilbakemeldingene fra respondentene ved kontor Øst at de i stor grad hadde en kontaktperson tilgjengelig på kontoret som videreformidlet deres synspunkter og spørsmål (Informant).

3.3.2.2 Gjennomføring av forberedelsesaktiviteter

Opplæringsløpene som ble beskrevet tidligere i kapitlet var en viktig del av forberedelsene til systeminnføringen. Det er imidlertid en klar oppfatning blant respondentene fra Aetat lokal at opplæringen i Arena ikke var tilfredsstillende (Informant). De sentrale respondenter trakk som nevnt frem at opplæringen i større grad burde vektlagt hvilke organisatoriske konsekvenser Arena ville medføre. I tillegg kan uttalelser tyde på at opplæring hadde en for generell karakter. *"Vi som satt som*

fagansvarlige fikk spørsmål etter innføringen som virket som at opplæringen ikke hadde vært grundig nok. Brukerne hadde ikke oppfattet sentrale problemstillinger (Sentral informant). Det ble også fra sentralt hold stilt spørsmåltegn ved antall personer som arbeidet med opplæring sentralt. De fagansvarlige i Arena-prosjektet, som også var ansvarlig for innspill til opplæring, fikk beskjed om å prioritere arbeidet med å ferdigstille løsningen. Opplæring kom dermed i annen rekke. *”Vi kuttet hele tiden på opplæring. Det burde vært lagt mer vekt på innspill til opplæring” (Sentral informant).* Sammenliknet med mange andre offentlige IT-prosjekter, ble det likevel satset mye på opplæring i SIAMO-prosjektene (Sentral informant). Ekstern kvalitetssikrer anser det store opplæringsapparatet som en sentral suksessfaktor. Han trakk samtidig frem at lokalkontorenes egen vilje og egen håndtering hadde mye å si. *”De som tok opplæringsløpet alvorlig og brukte tid på å forberede seg, kom bedre ut enn de kontorene som tok det de fikk ”(Sentral informant).*

Kontor Øst hevdet at det interaktive læreprogramet ble benyttet av de fleste ansatte (Informant). En av lederne ved kontoret fremhevet i den sammenheng at det var *”viktig med faglighet i bunn, da kan innføringen gå lettere” (Informant).* Noen av respondentene ved kontor Øst påpekte at den sentrale opplæringen var utilstrekkelig, mens andre anså den for å være bra (Informant). *”Opplæring skjer når du begynner å bruke systemet. Man hadde fått en innføring. Det var dermed tilstrekkelig med opplæring” (Informant).* Et problem med opplæringen var at det ikke var mulig å gjennomgå en sak fra a til å (Informant). Instruktører som ble valgt ut fra lokalkontorene var som nevnt en viktig del av opplæringen. Begge kontorene jeg intervjuet hadde en person som var instruktør (Informant). Ut fra intervjuene kom det tydelig frem at de ansatte på kontor Øst hadde mye kontakt med sin instruktør, og at instruktøren var en viktig ressurs for kontoret i innføringsperioden. Dette var en klart definert oppgave ved kontoret, og instruktøren ved kontor Øst skulle informere om innholdet i de ulike leveransene (Informant). *”Det å ha instruktør ble vektlagt på kontoret, ledelsen fokuserte på det” (Informant).*

3.3.2.3 Styring og holdningsarbeid

Ledelsen i Arena-prosjektet så viktigheten av at Aetat tok utfordringen med nye arbeidsmetoder og - rutiner på alvor. Det ble likevel ikke lagt føringer fra sentralt hold i forhold til organisasjonsutformingen på kontorene, men innføring av en teammodell ble som nevnt foreslått av Aetat Arbeidsdirektoratet som en mulig løsning. De lokalkontorene som tok opp i seg deler av teammodellen vil trolig fått en enklere innføringen (Sentral informant). Et trekk i denne modellen var større fokus på førstelinjen. *”Men det ble for mye opp til kontorene selv, sentral ledelse burde i større grad oppfordret til dette”* (Sentral informant). Kontor Øst startet innføringen av en teamorganisering i denne perioden. Sentrale aktørene mente som nevnt at dette var et fornuftig valg, mens en del av de ansatte følte at dette var en stor tilleggsbelastning (Informant). Kontoret gjorde i tillegg grep i startfasen av innføringen for å sikre at man hadde ekstra ressurser i mottaket på grunn av det økte arbeidspresset der.

Ledelsen ved kontor Øst fikk karakteristikk som gikk i retning av målrettethet og evne til resultatorientering. Videre ble egenskaper som kommuniserende og integrerende trukket frem som sentrale trekk ved lederstilen. Tilbakemeldingen fra dette kontoret var at deres leder i innføringsperioden motiverte og forberedte de ansatte på en god måte. *”Lederen den gangen var flink til å dempe frustrasjon og stress under innføringen av Arena”*. (Informant) De ansatte hadde inntrykk av at ledelsen gjorde det de kunne (Informant). Ledelsen fokuserte i tillegg i stor grad på opplæring og egentrening. Det må tillegges at det var stor frustrasjon under innføringen av Arena, og leder en viktig funksjon i å ”ta i mot” frustrasjonen. Dette var en jobb som lederne ved kontoret løste på en god måte (Informant). Betydningen av en engasjert leder, støttet av en instruktør som var svært aktiv, ble trukket frem som viktig for prosessen ved kontor Øst. Disse ble viktige pådrivere ved kontoret (Informant). Tidligere DA-sjef ved kontor Øst hevdet at informasjonen og motivasjonen fra sentralt hold kunne vært langt bedre. *”Fokus var gjennom hele perioden å holde fremdrift, og ikke dvele ved mulige problemstillinger”* (Informant).

Det fremkom tydelig at sentrale aktører så problemet med brukernes holdninger til Arena. Ekstern kvalitetssikrer trakk frem at en kartlegging av holdninger og forventninger burde vært gjennomført i større grad. *”Man skulle jobbet med dette gjennom hele prosessen” (Sentral informant)*. Under innføringen av HL3 ble dette arbeidet vektlagt i større grad (Sentral informant). Representanter fra den sentrale ledelsen gjennomførte da møter med alle lokalkontorene før implementeringen, og ga sin ”støtte” til systemet. Dermed fikk man en bedre promotering av systemet og et klart påtrykk helt fra toppledelsen (Sentral informant).

En utfordring ved å gjennomføre prosjektet med en tredeling av leveransene, var at systemet underveis opplevdes som lite komplett. *”Systemet ble oppfattet som totalt annerledes i forhold til det eksisterende, likevel manglet mye” (Sentral informant)*. Den første leveransen hadde mange svakheter og mangler. Noe av det skyldes at kun en tredjedel av funksjonaliteten var levert (Sentral informant). Sentrale respondenter hevdet at dette var en medårsak til de negative erfaringer brukerne fikk med Arena etter de to første leveransene (Sentral informant).

Holdningene til Arena på kontor Øst var preget av en viss positivitet før implementeringen startet. Dette endret seg radikalt etter at systemet ble innført. Noe av bakgrunnen for holdningsendring var systemets svakheter og mangler, samt at brukerne følte systemet ikke var det samme som man hadde blitt forespeilet. *”Vi var åpen i forhold til bruken av Arena i starten, men ettersom vi brukte systemet oppnådde vi ikke helt det vi ville eller trodde vi skulle oppnå. Da begynte vi å tenke litt tilbake til TOTAL-systemet. Hvorfor kunne vi ikke beholdt det? Trodde ting skulle bli enklere med Arena, men følte det var en tilbakegang fordi det var så mye registrering” (Informant)*. *”Vi hadde en positiv holdning i starten, men etter hvert synes vi det var så mye mangler i Arena. Det var ikke mange som var tilfreds med Arena underveis, men det har gått seg til etter at endringer har kommet og mangler har blitt utbedret” (Informant)*. Holdningene fikk med andre ord en positiv oppsving igjen fra og med HL3. *”Den verste frustrasjon la seg etter en stund, men det var en god stund*

etter at HL3 ble innført at man sluttet å ”mukke” om systemet. Frustrasjonen var høy under hele innføringsperioden. Nå er det ikke noe tema lenger” (Informant).

Ledelsen ved kontor Øst hadde en positiv holdning til det nye systemet. *”Lederen kunne se at det var mangler med det, men fremholdt en positiv holdning” (Informant).* *”Vi har hatt en leder som hele tiden har vært en pådriver og inspirator. Han har alltid hatt en positiv holdning til innføring av nye ting og har alltid vært en foregangsperson i forhold til innføringen av nye ting. Hans holdning til Arena var positiv og han motiverte en del i denne prosessen” (Informant).* I tillegg fokuserte noen av respondentene på at ledelsen ved kontoret prøvde å skape engasjement gjennom ros og påskjønnelser i fellesskap når resultater ble oppnådd.

3.3.2.4 Læring og samarbeid

Bevissthet rundt bruk av erfaring var liten ved kontor Øst. Respondentene så på implementeringsløpet som sentralstyrt og dermed var lite de kunne foreta seg (Informant). Noen av respondentene hadde likevel en opplevelse av at kontoret dro med seg erfaring fra tidligere innføringer gjennom at man hadde mer kjennskap til Arena (Informant). Som tidligere nevnt var dette en innføring som skapte store frustrasjoner på lokalkontorene, så også ved kontor Øst. I den sammenheng ble det fremhevet at det var stor takhøyde ved kontoret i forhold til å luften sin frustrasjon. De ansatte følte på den måten at de ble hørt av nærmeste leder. *”Videreformidling av behov og mangler gikk gjennom leder eller brukerstøtte” (Informant).* Organisering av ekstraarbeid i forbindelse med Arena-innføringen ble tatt opp til drøfting ved kontoret (Informant). *”Alle som ville tok en innsats i forhold til reregistrering, det ble lagt opp til frivillighet rundt dette. Kontoret hadde drøfting hvordan dette skulle gjøres” (Informant).*

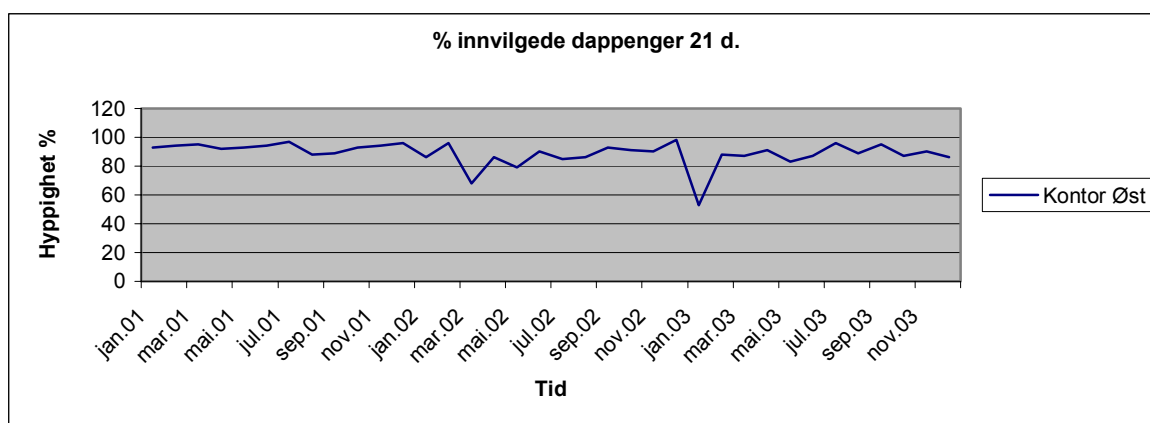
Når det gjelder bruk av nettverk var det lite bevissthet rundt dette på kontor Øst. Det ble arbeidet i de gruppene kontoret hadde fra før (Informant). Kontoret knyttet heller ingen nye nettverk med andre kontorer før eller under innføringen. De etablerte nettverkene innen ulike fagområder på fylkesnivå ble benyttet i innføringsperioden.

”Brukte de etablerte nettverkene, ingen nye ble opprettet” (Informant). Noen fagnettverk ble startet etter at Arenas idriftsettelse (Informant).

3.3.3 Institusjonalisere endring

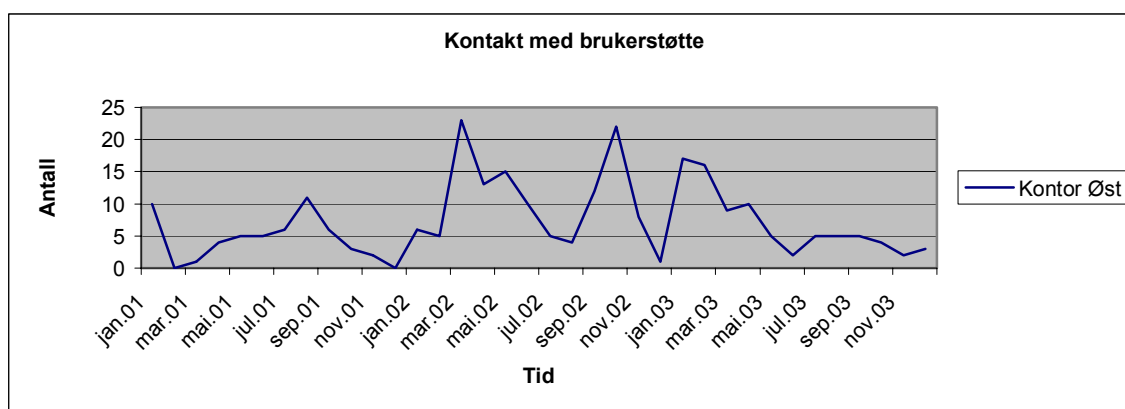
Institusjonalisering av endringen ved kontor Øst måles med de samme indikatorene som kontor Vest. Indikatorene som ble presentert i kapittel 2, vil avgjøre graden av suksess med implementeringen. Som nevnt vil grad av suksess i denne oppgaven sammenstilles med hvor raskt systemet ble institusjonalisert.

Respondenter fra kontor Øst fremhevet kontorets fokus på måloppnåelse. Dette var noe ledelsen ved kontoret anså som viktig. Likevel ble det hevdet at det tok lang tid før målsettingene med Arena ble oppnådd (Informant). *”Det tok nok lang tid fra Arena ble innført til servicen var på tidligere nivå” (Informant).* En annen sentral faktor som kan si noe om hvor raskt systemet ble institusjonalisert, er som tidligere nevnt Aetats resultatindikatorer. Kontor Øst, som de fleste andre kontorer, hadde en nedgang i resultatindikatorene på leveransetidspunktene. Kontoret kom seg imidlertid relativt raskt opp over resultatkravene igjen. Ved begynnelsen av 2002 og inngangen til 2003 gikk det litt ned med resultatindikatoren for prosentvis innvilgelse av dagpenger innen 21 dager. Kontoret har ellers holdt seg godt over kravet til denne resultatindikatoren.



Figur 3.4: Innvilgede dagpenger innen 21 dager (jfr innføringstidspkt tabell 1).

Kontoret fokuserte mye på resultatindikatorene og respondentene hadde inntrykk av at kontoret kom seg raskt opp til kravene (Informant). *"Kan ikke huske at vi falt så mye i den prosessen"* (Informant). Hyppighet av Arena-relatert kontakt med Aetats brukerstøtte var ved kontor Øst på 260 registreringer i tidsrommet januar 2001 til desember 2003. Oppfatningen ved kontoret var at man hadde mye kontakt med brukerstøtte i denne perioden. Noen av respondenter hevdet at kontoret hadde en ansvarlig person som stod for mye av kontakten med brukerstøtte (Informant).



Figur 3.5: Kontakt med brukerstøtte (jfr innføringstidspkt tabell 1).

Endringer i sykefravær ble ikke sett på som Arena-relatert. Sykefraværet var noe høyere i denne perioden, men det var trolig ikke på grunn av Arena (Informant). Turnover ved kontoret ble omtalt på samme måte, den var lav og hadde ingen relasjon til Arena (Informant).

Respondentene ved kontor Øst hevdet at økning i kødannelse som følge av Arena var marginal (Informant). *"Det kunne hende at det ble litt mer kø, men i liten grad. Mye av arbeidet ble gjort i etterkant for å unngå kødannelser"* (Informant). Det blir hevdet at arbeidsbelastningen økte i starten og at det ble en del merarbeid den første perioden etter innføringen av de første to Arena-leveransene (Informant). Når det gjelder endringer i arbeidsrutiner ble teamorganiseringen til kontor Øst trukket frem. Innføringen av Arena ble var et argument for å lage tverrfaglige team (Informant).

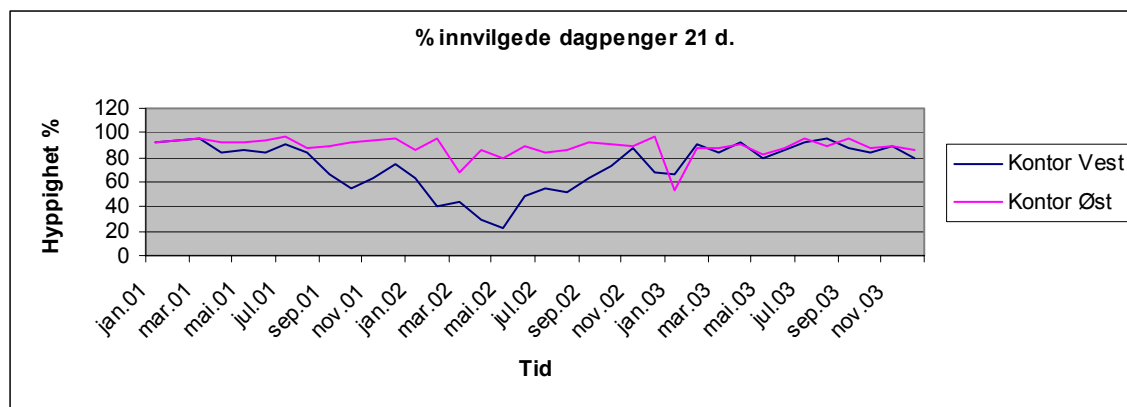
3.4 Oppsummering

Den tabellmessige oppsummeringen nedenfor viser hovedfunnene fra den empiriske undersøkelsen av de to lokalkontorene innenfor trefasemodellen.

Tabell 3.1: Oppsummering av funn ved de to lokalkontorene.

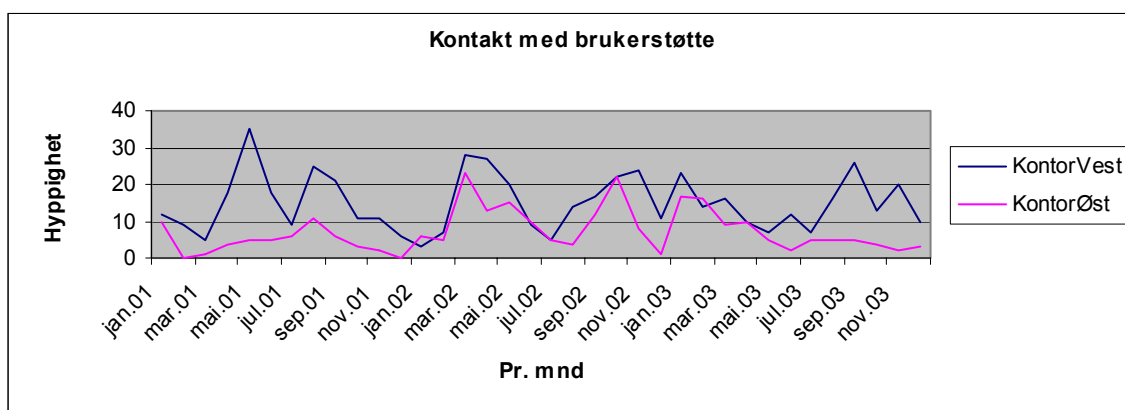
	Kontor vest	Kontor øst
Fase 1 (erkjennelse)	<ul style="list-style-type: none"> - Noen grad av erkjennelse av behov - Lite følt eierskap - Uklarhet rundt mål - Delte holdninger - Stor endring - For lite informasjon - Lite fokus på involvering - Lite engasjert leder 	<ul style="list-style-type: none"> - Noen grad av erkjennelse av behov - Lite følt eierskap - Uklarhet rundt mål - Delte holdninger - Stor endring - For lite informasjon - Vektlagt involvering - Engasjert leder
Fase 2 (bevegelse)	<ul style="list-style-type: none"> - Sentral informasjon ble bedre, men for lite spisset - Delt i forhold til lokal leders informasjon - Utilstrekkelig opplæring - Lite bruk av egentrening - Instruktør mye "ute" - Stor frustrasjon, kunne luften - Drøfting av etterarbeid - Ledelse la ikke forhold til rette i stor nok grad - Lite motivasjon og forberedelse fra leder - Ingen organisatoriske trekk - Leder hadde liten forståelse av systemet - Leder betegnes som en administrator - Holdningene gikk fra pos til neg til ok. - Leder var nøytral i holdning - Noe nettverk på kontoret - Fraværende engasjement hos leder - Noe fokus på engasjement 	<ul style="list-style-type: none"> - For generell informasjon gjennom store deler av prosessen - God lokal informasjon - Instruktør tilgjengelig, stor nytte - Mye bruk av interaktivt læreprogram - Delt i forhold til syn på sentral opplæring - Klart definerte oppgaver for instruktør - Holdninger fra pos til neg til ok - Leder var positiv til systemet, pådriver - Mye frustrasjon men takhøyde for tilbakemelding - Drøfting av etterarbeid - Lite bruk av nettverk - Leder var målrettet og resultatorientert - Motiverte og forberedte de ansatte - Kontoret ble teamorganisert - Fokus på engasjement
Fase 3 (institusjonali- sering)	<ul style="list-style-type: none"> - Tok lang tid før måloppnåelse - Kontakt med brukerstøtte 541 - Problemer med oppnåelse av resultatindikatorer i 2001 og 2002. - Stor kødannelse i lenger tid - Stor arbeidsbelastning - Lite endring av arbeidsrutiner - Turn-over og sykefravær lite påvirket 	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus på mål, men tok en del tid - Kontakt med brukerstøtte 260 - Oppnådde resultatindikatorkravene i store deler av innføringen. - Liten økning i kødannelse - Stor arbeidsbelastning - Endring av arbeidsrutiner - Turn-over og sykefravær lite påvirket

Det er klare trekk i retning av at kontor Vest kunne gjort mer i prosessen med å erkjenne behov for endring. Dette er i stor grad gjeldende for kontor Øst også. Fasen ”å skape bevegelse” skiller kontorene i større grad. Noen av faktorene under denne fasen faller likt ut for kontorene, men de skiller seg også på flere av faktorene. Resultatene som er fremlagt i dette kapitlet og i tabellen ovenfor viser at kontor Vest, i mindre grad enn kontor Øst, har lykket med en tidlig institusjonalisering av endringene som en innføring av et nytt saksbehandlersystem krever. Som nevnt benytter jeg institusjonalisering av endring som et mål på grad av suksess med implementeringen.



Figur 3.6: Innvilgede dagpenger innen 21 dager for kontor Vest og kontor Øst (jfr innføringstidspkt tabell 1).

Figurene er en sammenstilling av de to lokalkontorenes resultater på prosentvis innvilgelse av dagpenger og kontakt med brukerstøtte. Ut fra disse figurene er det mulig å se indikasjoner på forskjeller mellom de to kontorene med henblikk på institusjonalisering.



Figur 3.7: Kontakt med brukerstøtte for kontor Vest og kontor Øst (jfr innføringstidspkt tabell 1).

I det neste kapitlet skal jeg se nærmere på hvilke forklaringsfaktorer som skiller de to kontorene og hvorfor. Dette kan gi en indikasjon på hvorfor graden av suksess med implementering var ulik på de to kontorene.

4. Analyse av implementeringsprosessen

Utgangspunktet for denne undersøkelsen har vært å beskrive og forstå implementeringen av Aetats nye saksbehandlersystem. I dette kapitlet vil jeg analysere resultatene som ble fremlagt i forrige kapittel. Analysen har i første rekke fokus på den lokale implementeringsprosessen. I det foregående kapitlet fremstod kontor Øst som raskere institusjonalisert enn kontor Vest. Hva er årsaken til denne forskjellen, på hvilke områder skilte kontorene seg, og hvorfor? For å forklare forskjellen vil jeg benytte meg av teoriene skissert i kapittel 2. Jeg har som nevnt operasjonalisert de åtte uavhengige faktorene ved hjelp av de teoretisk funderte forskningsspørsmålene. På bakgrunn av spørsmålene har jeg utformet hypoteser for hver av de uavhengige faktorene. Forskningsspørsmålene og hypotesene vil danne grunnlag for den videre analysen. Den sentrale implementeringsprosessen vil også bli oppsummert i tilknytning til hver av de uavhengige faktorene. Det er viktig å understreke at den sentrale delen av implementeringsprosessen legger klare føringer for det lokale arbeidet. Samlet sett vil analysen av både den lokale og den sentrale implementeringsprosessen forhåpentligvis gi et godt bilde av hele implementeringen.

Omgivelsene implementeringen ble gjennomført under var en sentral påvirkningsfaktor. Det var en utfordring for både lokale og sentrale deler av organisasjonen at Arena ble utviklet og innført i en periode med mye omveltninger i Aetat. Gjentatte lederskifter gikk utover forankring og stabiliteten i organisasjonen. Økt arbeidsledighet påvirket kapasiteten til å ta i mot et nytt system. Videre la omstruktureringer også en ekstra stein til byrden. Både Van Meter og Van Horn (1975) og Manzmanian og Sabaiter (1980) retter søkelyset på at omgivelser virker inn på implementeringer. Men som Kjellberg og Reitan (1995: 146) fremholder, er det vanskelig å konkretisere betydningen av disse faktorene i en enkelt situasjon. Det er likevel trolig at omgivelsene hadde en negativ effekt på implementering, men hvor stor den var kan det ikke sies noe sikkert om. Heldigvis for Aetats del normaliserte forholdene seg mot slutten av innføringsperioden. Systemet var da også mer kjent blant brukerne, noe som også påvirket innføringen på en positiv måte.

4.1 Mål

H1: Jo klarer opplevelse av mål, dess raskere institusjonalisering: De to kontorene har begge en opplevelse av målsettingene som uklare og lite entydige.

Målsettinger er en viktig del av et implementeringsløp og har stor fokus hos mange av de beslutningsorienterte tilnærmingene. Mazmanian og Sabatier (1983: 41) understreker at klare og konsistente mål er en viktig forutsetning for en vellykket implementering. Van Meter og Van Horn (1975) fokuserer også betydningen av mål, og vektlegger nødvendigheten av å ha mål for å kunne avgjøre om implementeringen var vellykket eller ikke (Kjellberg & Reitan 1995: 144). I Aetat var det likevel ulike oppfatninger om målene ble forstått. Sentrale aktører fremholdt at målene fremstod som klare på sentralt hold, men at det burde vært arbeidet mer med klargjøring og bevisstgjøring av målsettinger på lokalnivå. Ekstern kvalitetssikrer trakk frem at dette trolig er noe man skulle jobbet mer med både i starten av prosjektet og videre utover, for å sikre at målsettingene hadde blitt forankret på en bedre måte. I tillegg var målsettingene for Arena karakterisert av sentrale respondenter som noe ”vide”. Ser man på Arenas målsettinger (jfr. mål side 51) er ordlyden ikke særlig spesifikk, men viser likevel hvilken retning man ønsker å gå. Vedung (1998: 173) vektlegger tydelighet. Han skriver samtidig at uklarhet kan være viktig for å oppnå støtte fra ulike grupper og fremme samhandling (Vedung 1998: 173). På samme tid kan uklarhet ha en nedside ved at det er vanskelig å vite intensjonene og hvilke resultater man skal oppnå.

Ble målene oppfattet som klare og entydige?

Ved begge de undersøkte kontorene er det en klar tendens til at de hadde lite kjennskap til de sentrale målsettingene med Arena. De ansatte følte lite medbestemmelse i utformingen av målsettingene og hadde derigjennom lav eierskapsfølelse til disse. Respondentene ved de to lokalkontorene satt med en opplevelse av at målsettingene var fastsatt sentralt. Dette ble til en hvis grad også

bekreftet fra sentrale aktører. Det må tas med i betraktningen at en del av de overordnede målene ble fastsatt av AAD, i form av krav om gevinstrealisering og krav om å følge opp et nytt økonomireglement for staten. Det fremgår tydelig fra observasjonene at det burde vært arbeidet mer med de sentrale målsettingene også på lokalt plan. En slik satsing kunne medført en større forståelse for målsettingene, og derigjennom en bedre lokal forankring av det nye systemet. Eierskapsfølelse lokalt trekkes frem som et viktig element under slike innføringer. Elmore (1980) bemerker at det er viktig med mobilisering av lokalt engasjement.

Kontorene har videre en lik opplevelse og forståelse av målsettingene. De karakteriserer målsettingene som uklare og lite entydige, samt at de følte liten kjennskapen til målene. Målsettingenes mangel på tydelighet påvirket trolig endringsprosessen i noe grad. Det kan være vanskelig å vite hvor man skal, og hvilke resultater man skal fokusere på dersom målsettingene ikke er klare (Vedung 1998: 173).

Ble det satt egne mål ved lokalkontorene?

Ingen av kontorene satte egne mål for implementeringen. Det faktum at kontorene i liten grad arbeidet med lokale målsettinger, reduserte trolig muligheten for en økt bevissthet rundt det nye systemet. Dette poenget ble også fremhevet av en av de sentrale respondentene. Noe som derimot skiller kontorene er fokus på å nå målsettinger på generell basis. Respondentene ved kontor Øst trakk frem at deres leder hadde stor fokus på dette, mens kontor Vest hadde en mindre bevisst holdning til dette. I hvilken grad ulikheten hadde innflytelse på utfallet av innføringen er vanskelig å si sikkert. Men kontor Østs fokus på å nå mål var trolig uansett en fordel. Utover dette er det lite som skiller kontorene når det gjelder opplevelse og arbeid med målsettinger.

I og med at målsettingene ble oppfattet som uklare og lite entydige var det trolig vanskelig for de to lokalkontorene å måle sitt innføringsarbeid opp mot prosjektets målsettinger. Som Van Meter og Van Horn (1975) fremholdt ville dette igjen kunne føre til at kontorene i liten grad hadde inntrykk av hvordan innføringen hadde gått.

4.2 Ressurser

H2: Jo større ressurstilgang, dess raskere institusjonalisering: Her skiller kontorene seg med hensyn til hvordan ressurser ble benyttet lokalt ved kontorene, spesielt med hensyn til opplæring.

Ressurser er en faktor som de beslutningsorienterte tilnærmingene vektlegger. Van Meter og Van Horn (1975: 481) fokusere blant annet på opplæring av medarbeidere og finansielle ressurser. Vedung (1998: 180) kaller ressurser for de berørte aktørenes evne til å gjennomføre tiltaket. Ressurser kan forstås både som menneskelige og økonomiske. I dette prosjektet ble det avsatt betydelige ressurser til gjennomføringen. Selve SIAMO-prosjektet har ressursmessig vært ett av de største offentlige IKT-prosjekter i Norge. Både økonomiske og menneskelige ressurser ble sterkt prioritert. Som nevnt hadde SIAMO i den mest aktive perioden over 170 prosjektarbeidere. Det ble også avsatt mange ressurspersoner fra linjeorganisasjonen til prosjektet. Til sammen taler dette for at prosjektet sentralt hadde de ressursmessige forutsetningene som skulle til for en vellykket implementering. Ekstern kvalitetssikrer trakk også frem at den store ressurstildelingen, spesielt i forhold til opplæring, var en viktig forutsetning for innføringens vellykkethet. Et annet poeng i relasjon til ressurser er at SIAMO-prosjektet fikk stor oppmerksomhet fra ledelsen gjennom deres deltakelse i styringsgrupper. Dette kunne vært et viktig middel for å holde på oppmerksomhet rundt et prosjekt. Et problem i relasjon til deltakelsen var at styringsgruppene i for stor grad fokuserte på praktiske og operative aspekter, og mindre på overordnede og strukturelle momenter.

I oppgaven har jeg fokusert mye på opplæring i forhold til ressursbegrepet. Gottschalk (2004: 65) fremhever opplæring som en viktig del av en IT-implementering, fordi dette gir brukermedvirkning i prosjektet. I utgangspunktet ble det stilt mye ressurser til disposisjon i forhold til opplæring (Sentral informant). Opplæringen ble skilt ut i et eget prosjekt og ble dermed en prioritert funksjon, men dette kan også ha ført til at

opplæringsdelen av prosjektet ikke var nok involvert i arbeidet med systemet. En implikasjon av dette igjen kan ha vært at opplæringsprosjektet ikke fikk den nødvendige innsikt for å gjøre de rette opplæringsvalgene. Det må nevnes at de sentrale informantene var delt på dette punkt. Noen mente at dette var et riktig beslutning, mens andre så dette som et problem. Ut fra evalueringen av opplæringsløpene virket det som om opplæringen fungerte etter hensikten. Opplæringsprosjektet nådde sitt mål om en gjennomsnittskarakter på over 3,75. På en annen side viste tilbakemeldingene fra lokalkontorene og den generelle tilbakemelding fra evalueringene, at opplæringen hadde sine svakheter. Det ble trukket frem at opplæring på uferdig system var mindre heldig og at opplæringen var for generell. Brukerne ønsket en mer begrenset opplæring innen sine spesifikke fagområder. I og med at oppfatningene om opplæringen var delte, er det vanskelig å avgjøre dens vellykkethet.

Var det noe skille i størrelse på den sentrale ressurstildeling mellom de to kontorene?

Ressurstildeling ved lokalkontorene var vektet i forhold til størrelsen på kontoret, og opplæringstilbudet var basert på innmeldt behov. Dermed var det lite som tydet på at ressurstildelingen var forskjellig. Det var også en klar tilbakemelding fra de sentrale respondentene at ressursfordeling var lik. Alle kontorene fikk sentralt initiert og bekostet opplæringstilbud. Kontorene meldte selv inn sine behov og alle fikk tilgang til et interaktivt læreprogram. Dermed er det ikke mulig å tillegge ulik ressurstildeling noe vekt som en faktor for å forklare forskjellen mellom kontorene.

Ble det avsatt ulikt med ressurser lokalt på kontorene?

Fokus på egenopplæring fremstår som et tydelig skille mellom kontor Vest og kontor Øst. Internt på de to lokalkontorene ble det avsatt ulik ressursmengde ved innføringen. Egenopplæring var ressurskrevende både for kontoret som helhet og de enkelte ansatte. Derfor var det viktig at egentrening ikke ble en frivillig aktivitet, for da stod man i fare for at det ikke ble gjennomført. Kontor Øst fokuserte på at de ansatte skulle gjennomføre opplæringen, og dette ble i følge respondentene etterlevd. Respondentene

ved kontor Vest uttalte at egenopplæringen i liten grad ble gjennomført ved kontoret, og at det ble ryddet lite tid for egenopplæring. Et annet moment ved egenopplæringen var at demosystemet som brukerne skulle gjennomføre egentreningen på ikke fungerte som det skulle. På kontor Vest ble dette trukket frem som en demotiverende faktor i forhold til å gjennomføre egentrening.

Et annet moment i relasjon til lokal ressursdisposisjon kan være ulikt press på det ene kontoret fremfor det andre. Økt press kan ha kommet som følge av flere sykemeldinger eller høyere arbeidsledighet. Men ut fra det faktum at kontorene er fra samme region vil man kunne forvente at arbeidsledigheten hadde mange av de samme trekkene. Hva angår sykmeldinger på kontorene på dette tidspunktet trakk informanter fra begge kontorene frem at den var høy. Uansett skulle begge kontorene ha gjennomført den pålagte opplæringen, samt vektlagt egenopplæring. Dette ble som nevnt vektlagt ved kontor Øst.

Ut fra disse resultatene kan det sluttet at kontorene ikke ble forskjellsbehandlet fra sentralt hold i forhold til tildeling av ressurser, men at disponeringer på det enkelte kontor var avgjørende. Spesielt gjelder dette tiltak som kan styres av kontorene selv. Fra sentralt hold ble det fokusert på at gjennomføring av egentrening skulle styres av kontoret selv. En implikasjon av dette var et manglende trykk på egentrening, noe som kan være en årsak til at det var stor ulikhet i praksis med bruk av egentrening. Selv om egentreningen ikke fungerte etter intensjonene kan det likevel tyde på at den var til hjelp. Brukerundersøkelsen etter HL1 viste at de kontorene som gjennomførte forberedelsene til innføringen av leveransen var mer positive til Arena. Et større ”trykk” fra sentralt hold på gjennomføring av egentrening kunne trolig vært fordelaktig. Det var også en klar forventning fra sentralt hold om at de kontorene som brukte mest tid på opplæring ville få det lettere etter innføringen.

Noen av målene med opplæringen var at den skulle føre til at brukerne opplevde overgangen som meningsfull og at kvaliteten på tjenestene skulle bedres. Hvorvidt

opplæringsprosjektet nådde disse målene er det en viss uenighet om. I neste avsnitt vil jeg se nærmere på hvordan overgangen ble opplevd.

4.3 Grad av endring

H3: Jo mindre grad av endring (og større enighet), dess raskere institusjonalisering: Det var lite som skilte de to kontorene i forhold til opplevelse av Arena-implementeringens størrelse og holdningene til Arena.

Vedung (1998: 170) beskriver tiltakets historie som en faktor som kan påvirke implementeringsprosesser. Van Meter og Van Horn (1975: 458) benytter grad av endring og grad av enighet til å finne ut hvor lett eller vanskelig en innføring kan være. De presenterer en modell (jfr figur 2.2) som benyttes til å beskrive trekk ved tiltaket som påvirker en implementering. Det er naturlig at en slik endring kan oppleves omfattende. Systeminnføringen medførte endringer i hvordan de ansatte arbeidet, noe som kan oppleves som vesentlig. Respondentene hevdet at det var både en stor endring, samt at enigheten rundt systemet tildels var liten. Enigheten på beslutningstidspunktet er vanskelig å avgjøre, men ut fra brukerundersøkelsen som ble gjennomført etter innføringen av den første leveransen, var enigheten på det tidspunktet svært lav. Dette var et system som både påvirket arbeidsmåte og arbeidsmetode, og berørte de fleste oppgavene ved Aetat lokal. Arena var et helt annet system enn TOTAL-systemet. Arena var prosessorientert og navigeringen foregikk ved bruk av et windowsbasert grensesnitt. TOTAL-systemet bestod av enkeltstående bilder som ble åpnet ved bruk av kommandotaster, et enkelt registreringssystem. Med bakgrunn i modellen til Van Meter og Van Horn (Kjellberg og Reitan 1995: 142) kan det slås fast at implementeringen av Arena var en vanskelig prosess.

Videre trakk sentrale aktører frem tre tydelige skillelinjer i forhold til hvordan størrelsen på endringen ble opplevd. Alderssammensetning, kontorstørrelse og forankring hos lokal leder utgjorde disse skillelinjene. Både alderssammensetning og kontorstørrelse ble beskrevet som tilnærmet lik hos de to kontorene. Det som skilte

kontorene var forankring hos lokal leder, noe jeg vil komme nærmere inn på i kapittelets siste avsnittet. Sentral ledelse innså sent at dette dreide seg om en stor endring. De deltok ikke på en aktiv måte før ved innføringen av HL3. Dette er en tendens i retning av at sentral ledelse i for liten grad tok høyde for implementeringens kompleksitet.

Ble endringen fra TOTAL-systemet til Arena oppfattet som større ved det ene kontoret kontra det andre kontoret?

Begge kontorene oppfattet endringen som stor. Kontorene var også samstemte i forhold til oppfattelsen av enigheten rundt systemet. Enigheten var svært lav, spesielt ved innføringstidspunktet. Overgangen til Arena var stor og systemet ble oppfattet som noe helt annet en brukerne hadde sett for seg. De fleste respondentene trakk frem Arenas kompleksitet, samt systemets funksjonalitetsproblemer i starten, som viktige årsaker til at innføringen var tung. I tillegg følte flere av respondentene at TOTAL-systemet hadde tilstrekkelig funksjonalitet, og de forstod dermed ikke behovet for endring. Kontorene var med andre ord enige i at overgangen var stor og at enigheten rundt innføringen var lav. Det kan hevdes at overgangen fra TOTAL-systemet til Arena var en overgang fra et "papirbyråkrati" til et "skjermbyråkrati". Heeks (2001: 65) sitt begrep "rationality-imposing application", passer godt til beskrivelsene av Arena som et vanskelig system og implementere, fordi det tar opp i seg organisasjonens rasjonelle prosesser, strukturer og kultur.

Hvordan kan man karakterisere holdningene til det nye systemet på de to kontorene?

De holdningene og oppfatningene som deltakerne tar med seg inn i en prosessen vil i stor grad påvirke en implementering. Det handler her om deltakernes vilje til å gjennomføre et tiltak (Van Meter & Van Horn 1975: 482). Det ble gjort lite fra sentralt hold for å kartlegge holdningene til det nye systemet, foruten en brukerundersøkelse etter HL1. I Arenas informasjonsplan gikk det frem at det skulle gjennomføres kartlegging av holdninger gjennom hele prosjektet. De sentrale respondentene legger vekt på at dette var et område man skulle ha jobbet med gjennom hele prosessen. Det

var for eksempel kun under innføringen av HL3 at den sentrale ledelsen aktivt promoterte systemet. Tredelingen av Arena-leveransen blir også trukket frem som en utfordring i forhold til hvordan holdningene til Arena utviklet seg. Det kom klart frem at holdningene generelt til systemet var relativt positive i starten av prosjektet, men dette var en utvikling som gikk nedover. Etter første leveranse viste brukerundersøkelsen at svært mange oppfattet Arena som dårlig fungerende, samt at servicen på kontorene led under det nye systemet.

De to kontorenes holdninger til det nye systemet var relativt like. Begge var positive før innføringen, men dette endret seg etter at systemet ikke tilfredsstilte forventningene. Mye av frustrasjonen kom som følge av mangler ved systemet. Respondentene beskrev situasjoner hvor Aetat Arbeidsdirektoratet måtte åpne for utbetaling av ytelser ved hjelp av sjekker. Naturlig nok var dette en situasjon som skapte mye frustrasjon. Etter at siste leveranse ble innført snudde imidlertid holdningene og brukerne aksepterte systemet i større grad. Mye av grunnen til at holdningene snudde var at brukerne ble mer fortrolig med Arena, samt at det kom oppdateringer som gjorde systemet mer brukervennlig. Ingen av respondentene ved kontorene kan huske at det ble satt i verk noen spesielle tiltak for å bedre holdningene til det nye systemet fra sentralt hold. For å skape mer positivitet rundt systemet ga kontor Øst påskjønnelser når felles mål ble nådd.

4.4 Kommunikasjon

*H4: Jo bedre opplevelse av kommunikasjon, dess raskere institusjonalisering:
Kontorene skiller seg lite når det gjelder opplevelse av den sentrale kommunikasjonen.*

Som nevnt fokuserte Vedung (1998: 170) på tiltakets historie. Oppmerksomhet rundt tiltaket blir av Vedung (1998: 171) fremmet som en del av denne historien.

Forventningen går ut på at dess mindre oppmerksomhet tiltaket får, jo dårligere vil implementeringen gå (Winter 1990: 8). Van Meter og Van Horn (1975: 478) vektlegger også kommunikasjon. De understreker viktigheten av at underordnede vet

hva de skal gjøre for å gjennomføre en effektiv implementering. Under hele SIAMO-prosjektet var det fokus på et godt rutineverk og det ble lagt mye vekt på struktur i gjennomføringen. Prosjektet benyttet i tillegg en godt gjennomarbeidet prosess basert på kontraktsmodellen PS 2000. Dette førte nok til at den sentrale gjennomføringen og kommunikasjonen fungerte bra, til tross for at det ble noen utsettelse.

I SIAMO-prosjektets informasjonsstrategi ble viktigheten av et godt informasjonsarbeid for en vellykket implementering understreket. I Arena-prosjektet fikk også kommunikasjon og informasjon stor prioritet. Det ble laget en informasjonsstrategi for prosjektet som skulle styre og møte forventninger til Arena-systemet. Et av målene med arbeidet var å forberede de ansatte på det som skulle komme og bidra til en trygg innføring, samt at det skulle gjennomføres kartlegginger av kunnskap og holdninger. Det var imidlertid tydelig at få av planene som ble skissert i denne strategien ble gjennomført. Sentrale respondenter hevdet at dette var et perspektiv ble glemt å ivareta. Holdes disse målene opp mot de lokale respondentenes oppfatning av systeminnføringen, som for øvrig var preget av stor uenighet og mye negativitet, går det frem at dette er et punkt som kunne vært fulgt opp i større grad. Sentrale respondenter hevdet at SIAMO-prosjektet hadde svært lav oppmerksomhet i interne magasiner og at den sentrale ledelsen kunne gjort mer for å betone viktigheten av Arena.

Var den sentrale kommunikasjonen god under implementeringen?

Det blir fra begge kontorenes respondenter lagt vekt på at informasjonen i starten av prosjektet var fraværende. Det var lite kunnskap om hva som var i vente. Videre i prosessen bedret informasjonstilfanget seg noe, men det ble fremholdt at den kunne vært mer spisset. Samtidig ble det for mye for den enkelte å absorbere. Kontorene satt også med en følelse av at de ikke fikk det systemet som var blitt flagget. Samsvaret mellom systemet man informerte om før innføringen og systemet som den enkelte saksbehandler fikk ved levert leveranse, var lav. Som en naturlig følge hadde dette innvirkning på holdningen til Arena. Arenas informasjonsplanen vektla som nevnt å

skape forståelse og engasjement for det nye saksbehandlersystemet. Ut fra tilbakemeldingene fra de to kontorene er det lite som tyder på at målene ble oppnådd.

4.5 Lokalt engasjement

H5: Jo større lokalt engasjement, dess raskere institusjonalisering: Det kan trekkes et tydelig skille mellom de to kontorene med hensyn til engasjement og ildsjeler.

Ildsjeler og initiativ fra brukerne er viktige faktorer i en implementeringsprosess (Vedung 1998: 188, Elmore 1980: 616). Gjennomføringen ble lettere dersom man har noen personer som agiterte og stod bak det systemet som implementeres. Aktørene i denne prosessen var mange. AAD, Aetat og SIAMO-prosjektet var alle sentrale i prosessen. AAD satt med stor kontroll over prosjektet i og med at de bevilget budsjettene. De hadde i tillegg en egen ekstern kvalitetssikrer som hadde overvåkerfunksjon i prosjektet. Videre var Riksrevisjonen knyttet til revisjon av prosjektet. AADs kontroll over midlene førte til at de hadde en styrende hånd med prosjektet. Prosjektet var initiert og kontrollert av overordnet myndighet. Dette kan innebærer sterke trekk av en top-down modell.

Ett annet moment var at styringsgruppene bestod utelukkende av ledelsen fra Aetat Arbeidsdirektoratet eller SIAMO-prosjektet. En av de sentrale informantene trakk frem at gruppene også burde hatt representanter fra Aetat lokal. Dette var for der mye av det strategiske arbeidet i SIAMO ble planlagt og bestemt. Deltakelse i disse gruppene ville trolig gitt en følelse av faktisk påvirkning. En brukergruppe med DA-sjefer ble opprettet foran den siste innføringen, noe som sentrale respondenter hevdet var en suksess. Dette ga muligens en følelse av større grad av involvering.

Antallet interessenter i SIAMO-prosjektet og Arena var betydelig (jfr. modeller i vedlegg 1). SIAMO-systemene skulle sameksistere og ha grensesnitt mot mange andre offentlige etater. Dermed ble involvering et viktig og nødvendig fokus for prosjektet. Det ble som nevnt trukket inn en stor mengde interne ressurser fra Aetat lokal, Aetat

fylke og Aetat Arbeidsdirektoratet i arbeidet med Arena. I en tidlig fase gjennomførte man behovsanalyse blant brukerne med vekt på funksjonalitet. Bruk av et prosjektråd og referansegrupper var en annen måte å involvere de ansatte på. Disse eksemplene viser ulike typer involvering av brukerne. På tross av dette hadde de lokale respondentene liten følelse av å ha vært involvert i prosessen. Det er viktig å understreke at de som var involvert som representanter fra lokalkontorene ikke alltid følte de fikk målbåret brukernes stemme. De ble tatt ut fra sin kontekst og plassert inn i en annen der man følte seg frakoblet sitt daglige arbeid. Dette kunne føre til at deltakerne føyde seg lettere i forhold til de forslag som ble fremmet. En respondent følte dette som en lite fordelaktig måte å organisere brukernes involvering på. Lokale respondenter hevdet at en bedre løsning kunne vært å teste systemet på et lokalkontor i stedet for å trekke ansatte ut av kontorene. Dette kan være en mulig løsning på problemet med involvering.

Hvor sterkt var det lokale engasjementet på kontorene?

De to kontorene skilte seg som nevnt i forhold til hvor stor grad medarbeiderne følte at involvering ble vektlagt ved kontoret. Respondentene ved kontor Øst svarer at det ble oppfordret og tilrettelagt for engasjement ved kontoret. De som ønsket deltakelse i Arena-prosjektet fikk anledning til det. Videre fremholdt respondentene ved kontor Øst at det å ha en instruktør var til god hjelp. Ved kontor Vest kom det klart frem av respondentenes uttalelser at vektlegging av engasjement ikke var et sentralt tema. Kontor Vest hadde også en instruktør, men det ble diskutert en del rundt tilbakebetaling av utgifter med å avse instruktør. Dette kan tyde på at ledelsen ved kontor Vest hadde mindre interesse av å tilrettelegge for engasjement.

Begge kontorene hadde som nevnt instruktør, men kontor Vest fremholdt at deres instruktør var mye ute og dermed var mindre til hjelp. Kontor Øst på sin side var svært fornøyd med å ha en instruktør tilgjengelig. Det kan tyde på at tilgjengelighet til fagpersoner er en viktig faktor. Dette trakk også de sentrale informantene frem som en viktig ressurs. Imidlertid var dette noe man fra sentralt hold kunne oppmuntret til i større grad. Det må også nevnes at lederne på de undersøkte kontorene var svært ulike

med hensynt til engasjement. Leder ved kontor Vest var i liten grad engasjert i prosessen og hadde lite forståelse for endringen. Ved kontor Øst var situasjonen en helt annen. Lederen var svært engasjert og ble en stek pådriver i innføringsprosessen. Respondentene på kontor Øst trakk frem leders og instruktørs engasjement som viktig i implementeringsarbeidet av.

Opplevde kontorene delaktighet gjennom å bli hørt underveis i prosessen?

Susan Barrett (1984) fokuserer på brytningen mellom ulike interesser i en implementeringsprosess. Det vil gjøres en rekke kompromisser i forhold til ulike verdier og interesser. Fra sentralt hold ble drøfting og kompromisser vektlagt i mindre grad på. Saker ble tatt opp til drøfting i de vanlige IDF-møtene, men utover det ble det lite vektlagt. Noen av de organene som ble opprettet i sammenheng med SIAMO-prosjektet, som prosjektråd, ble informert i større grad enn gitt mulighet til faktisk påvirkning gjennom drøfting. Prosjektrådet hadde en oppgave som informasjons- og diskusjonsforum. Noe av grunnen til en mindre utstrakt bruk av drøfting og forhandling kan ligge i at Arena-prosjektet hadde et stramt tidsskjema. Det ble med andre ord ikke satt av tid til denne type aktiviteter.

Et annet moment i denne sammenheng er at Arena som nevnt hadde store organisatoriske følger. Dette var noe det ble fokusert lite på og som i liten grad ble tatt opp til drøfting eller forhandling. Den sentrale ledelsen ønsket ikke at prosjektet skulle påvirke det organisatoriske, men dette ble et skille som ikke var mulig å overholde. Likevel var styringsgruppemøtene mest opptatt av ny funksjonalitet fremfor organisatoriske følger.

I relasjon til drøfting og forhandling fremhevet begge kontorene at de i stor grad følte at ledelsen på kontoret hadde stor takhøyde i forhold til å lufte frustrasjoner under denne prosessen. Internt på kontorene hadde de ansatte mange av de samme frustrasjonene, og leder utviste forståelse for situasjonen man var i. I så måte var ledelsen var begge kontorene en støtte for de ansatte. Ved kontor Vest ble det likevel hevdet at det var variasjoner mellom ulike avdelinger med hensyn til åpenhet rundt

lufting av frustrasjoner. Ved kontor Øst trakk respondentene frem at ledelsen løftet frustrasjonene videre.

Kontorene hevdet videre at merarbeid som følge av innføringen var noe de kunne drøftet med leder. Dette gjaldt spesielt reregistreringsarbeidet. Ansatte ved begge kontorene følte i stor grad at de fikk mulighet til å påvirke gjennomføringen av arbeidet. Mye av reregistreringen ble gjort gjennom frivillighet. Dette var en svært liten del av innføringen, men det meste av arbeidet med implementeringen var sentralstyrt. Det var dermed lite av implementering som var opp til kontorene å styre selv. Det kan likevel sies at de ansatte ved begge kontorene fikk en følelse av å bli hørt av nærmeste leder.

4.6 Kompetanse

H6: Jo bedre kompetanse, dess raskere institusjonalisering: Kompetanse er en faktor der de to undersøkte kontorenes resultater sammenfaller.

Gottschalk (2004: 65) nevner at den typen systemimplementeringer som undersøkes her kan være en trussel mot ansattes følelse av kontroll med sitt arbeid. Det er derfor viktig at de ansatte får tilbake kontrollfølelsen så raskt som mulig. I denne sammenheng var det tydelig at de som hadde lang erfaring og var spesialister på TOTAL-systemet i mange tilfeller var mer negative til et nytt system. Et nytt system medførte at de måtte begynne på nytt. Det kan være vanskelig å akseptere at man går fra å være mentor i et system til å ha problemer med mestringen av et nytt. Dette kan også påvirke holdningene til et nytt system. Sentrale aktører trakk frem at sentralt var det et stort fokus på erfaring og læring. Det ble hele tiden lagt vekt på ta med seg resultatene fra tidligere erfaringer. I tillegg forsøkte prosjektet å benytte seg av de ressursene som hadde vært med tidligere i prosessen for å få til en læringseffekt. I opplæringsprosjektet hadde dette et tydelig fokus. Her ble det gjennomført evalueringer etter alle opplæringsløpene. Resultatene fra disse ble videreformidlet til linjeorganisasjonen i overføringsdokumenter. Dog ble det ikke fra sentralt hold

gjennomført noen evalueringer av implementering som helhet. Bortsett fra brukerundersøkelsen etter den første leveransen. Denne ga en kraftig tilbakemelding om at ting ikke hadde fungert helt etter intensjonen. Sentrale respondenter fremhevet at lokalkontorenes bevissthet rundt bruk av læring og erfaring var liten, men at organisasjonen ble trimmet etter hvert som innføringene ble gjennomført. Lokalkontorene ble heller ikke oppfordret til bruk av læring og erfaring fra sentralt hold.

Hvordan er alders- utdannings- og erfaringssammensetningen på kontoret?

Generelt sett hadde begge kontorene en stabil stab med lite turn-over. Videre fremstod de undersøkte kontorene relativt like alders- og utdanningsmessig, samt at begge kontorene hadde en rekke erfarne ansatte med lang fartstid i Aetat.

Har det vært fokusert på erfaring og læring ved de to kontorene?

Det er lite som skiller kontorene i bruk av læring. Ingen av kontorene fremholdt at de hadde noen spesiell bevissthet rundt dette. På kontor Vest blir det trukket frem at de ansatte følte problemet lå et annet sted enn ved kontoret, dermed så ikke kontoret nødvendigheten av å vektlegge dette. Ved kontor Øst trakk en respondent frem at dette var noe kontoret hadde lite fokus på, men at det bedret seg underveis. De ansatte tok med seg erfaring fra tidligere leveranser. En annen respondent ved dette kontoret så dette som sentralstyrt, og anså at det var lite som kunne gjøres. Ingen av kontorene foretok noen evalueringer internt på kontorene i forbindelse med implementeringen.

4.7 Nettverk

H7: Jo mer bruk av nettverk, dess raskere institusjonalisering: Når det gjelder dannelse eller opprettelse av nettverk skiller kontorene seg noe.

Hjern og Porter (1981) skriver om implementeringsstrukturer og dannelsen av nye nettverk under implementeringsprosesser. Dette stemmer også for denne implementering. Det ble dannet mange nye strukturer som følge av SIAMO og Arena,

men disse var mer organiserte enn uformelle. De nye nettverkene og strukturene dukket hovedsakelig opp sentralt hvor systemet ble utarbeidet. SIAMO-prosjektet var en ny organisasjon i organisasjonen, og deltakerne var rekruttert fra Aetat selv og fra leverandører. Gjennom instruktørkorpsset ble det også dannet nye nettverk. I hvilken grad de nye nettverkene var gunstige for implementeringen er uvisst, men det er et tydelig trekk at kontorene anså instruktørenes tilstedeværelse og kontakter som viktig.

Et annet poeng er at SIAMO-prosjektet trakk til seg ressurser fra de fleste avdelinger i Aetat Arbeidsdirektoratet, og dette kan ha vært en fordel i gjennomføringen. SIAMO-prosjektet fikk personer med kjennskap til de fleste områder som Aetat opererte innen. Referansegrupper og prosjektråd var også nye fora. Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad de nye foraene påvirket prosessen. Få av respondentene fremhevet betydningen av disse. Nedbyggingen av den sentrale opplæringsvirksomheten ble av sentrale respondenter sett på som en nedbygging av et tradisjonelt nettverk og en tilbakemeldingskanal for fagsiden. Dette bidro til at en del av de faste møtestedene ikke ble opprettholdt. På en annen side er det viktig å huske at det under implementeringen av Arena var det mye opplæring i systemet og det kunne dermed være vanskelig å trekke ut ansatte til enda flere kurs. Et organ som ble trukket frem var et forum med Da-sjefer som ga tilbakemelding i forhold til de to første leveransene. Forumet ble av sentrale aktører fremhevet som nyttig for planleggingen av HL3. Samlet sett er det lite som tyder på noen bevissthet fra sentralt hold rundt opprettelse av nye lokale nettverk. Dette er med andre ord et område som kunne vært viet større oppmerksomhet.

Ble det knyttet nye nettverk på kontoret i forbindelse med innføringen?

I og med at dette var et tema som i liten grad ble vektlagt fra sentralt hold har det følgelig hatt liten oppmerksomhet ved de to kontorene. Likevel skiller kontorene seg noe på dette punkt. Kontor Øst fremviste lav bevissthet rundt bruk av nettverk innad på kontoret i forbindelse med Arena. Ingen av respondentene kan huske at dette hadde noe fokus. Kontoret hadde noen nettverk fra før og disse ble også benyttet under Arena-innføringen. Ved kontor Vest ble derimot dette vektlagt i større grad. Kontoret

opprettet Arena-nettverk hvor erfaringer med det nye systemet ble delt. Dette blir trukket frem som gunstig for de ulike fagområdene under innføring. Videre må det tillegges at kontorer med få ansatte trolig vil ha en oversiktlig struktur som gjør det mindre nødvendig med nettverk innad på et kontor. Hvor denne grensen går med tanke på antall ansatte er dog vanskelig å anslå.

Deltok kontorene aktivt i andre nettverk i sammenheng med innføringen av Arena?

Respondentene ved de to kontorene beskrev at de under implementeringen i liten grad deltok i Arena-relaterte nettverk utenfor kontoret. Det nærmeste var opplæringsaktiviteter i relasjon til Arena. Ved kontor Vest trakk respondentene frem at nettverk innen fylket ble opprettet et stykke ut i prosessen, men at det ble dannet få uformelle nettverk. Heller ikke respondentene ved kontor Øst opplevde at det ble dannet nye nettverk utenfor kontoret. Respondentene hevdet at eksisterende nettverk mellom kontorene i fylke til en viss grad ble benyttet innen ulike fagområder. Kontorene deltok i større grad i fagnettverk etter at innføringen var gjennomført.

4.8 Ledelse

H8: Jo ”riktigere ledelsestype”, dess raskere institusjonalisering: Ledelse er trolig den forklaringsfaktoren der kontorene skiller seg mest fra hverandre.

Strand (2001: 425) utkrystalliserer fire roller som en leder bør oppfylle: Produsent, administrator, integrator og entreprenør. Disse rollene er situasjonsbetingede og betone viktigheten av ulike roller i ulike situasjoner. Av disse rollene er kanskje målfokusering og inkludering de mest sentrale for en endringsleder (Busch m.fl. 2003: 275). Resultatene viste en tendens i retning av at sentral ledelse kunne ha trykket mer på i gjennomføringen av prosjektet. Det må selvsagt tas med i betraktningen at det var mange omgivelsesfaktorer som spilte inn. Dette gjorde at trykket på Aetat var formidabelt. Uansett ville et påtrykk fra toppledelsen vært gunstig. Det er viktig, ikke minst symbolsk, at ledere går foran og fronter en systeminnføring. Sentrale

respondenter hevdet at det til og med var tendenser til at ledelsen ikke stilte seg bak systemet. Dette kan skape et dårlig klima for implementering. En viktig element var at den sentrale ledelsen i Aetat hadde det overordnede ansvaret for hvordan systemet ble utformet og implementert. Det var den sentrale ledelsen som var representert i prosjektets styringsgruppe. I tillegg blir det påpekt at den lokale ledelse ikke fikk nok oppbacking av den sentral ledelsen. Oppmerksomheten var i stor utstrekning rettet mot den daglige virksomheten og i for liten grad på implementeringsarbeidet. I flere litteraturbidrag som omhandler denne type implementeringer blir forankring i toppledelsen trukket frem som et sentralt suksesskriterium (Bancroft m.fl. 1998, Heeks 2001). Forankring i toppledelse blir i annen litteratur trukket frem som mindre relevant (Gottschalk 2004: 65). Hva som er riktig er vanskelig å si. I denne sammenheng kan det nevnes at toppledelsen involverte seg i stor grad ved innføringen av HL3. Denne innføringen ble karakterisert som langt mer vellykket enn de to forgående. Om dette skyldes at organisasjonen var ”trimmet” og systemet var godt kjent, eller om det kom av påtrykk og involvering fra toppledelsen, skal være usagt. Sammenfallet av disse faktorene er trolig den mest nærliggende forklaringen.

Hvordan opplevde de ansatte at ledelsen på kontoret hadde forberedt og motivert dem til implementeringen?

Den lokale ledelsen ved de to undersøkte kontorene ble beskrevet av respondentene som relativt ulike. Kontor Vest beskrev sin leder som en typisk administrator som fulgte regler og rutiner, men ikke mer. Kontor Øst derimot hadde en leder som fungerte som en pådriver og motivator, og ble karakterisert som målrettet og integrerende. Dette skillet viste seg også i respondentenes svar i forhold til forberedelser i forkant av implementeringen av Arena. Kontor Øst trakk som nevnt frem at leder både motiverte og forberedte kontoret på en god måte. Leders evne til å virke stressreducerende blir også trukket frem. Kontorenes karakteristikk av sine ledere føyer seg inn i Strands (2001) ledelsesroller. Lederen ved kontor Vest var som nevnt en typisk administrator som egner seg godt innen vanlige byråkratiske organisasjoner, med egenskaper som opprettholdelse av rutiner og kontroll (Strand 2001: 476). En slagside med denne rollen er lavere endringsdyktighet (Strand 2001:

473). Lederen ved kontor Øst passer mer inn i Strands (2001) produsent og integrator rolle. Strand (2001) legger blant annet egenskaper som pådriver og målfokus i produsentrollen. Integratorrollen vektlegger egenskaper som god evne til kommunikasjon og tilrettelegging. Dette sammenfaller på mange måter med de beskrivelsene respondentene ved kontor Øst ga av sin leder. Som nevnt trekker Busch m.fl (2003: 275-276) frem samarbeidsferdigheter og målfokus som sentrale egenskaper for en endringsleder. Ved kontor Vest ble det fremholdt at de hadde en leder med lite kunnskap om system og at det derfor ble tatt lite initiativ i forberedelsesfasen. Respondentene ved kontor Vest fokuserte på at kontoret hadde noen avdelingsledere som gjorde en god jobb under implementeringen, men at øverste leders forståelse var for liten i forhold til den prosessen som kontoret skulle igjennom.

Ledelsen på de undersøkte kontorene forholdt seg noe forskjellig til Arena. Leder ved kontor Øst hadde en positiv holdning til systemet under hele innføringen. Han ble omtalt som en foregangsperson i endringsprosesser. Den positive holdning til systemet var en viktig motivasjon for de ansatte. Leder ved kontor Vest inntok en mer nøytral holdning til Arena. Respondentene følte oppmerksomheten var rettet mot å følge opp det som ble bestemt fra sentralt hold, og at lite ble gjort ut over det.

Kommunikasjonen ved kontor Øst ble trukket frem som svært god. Lokal leder var veldig flink til å informere sine ansatte. Ved kontor Vest ble det hevdet at de ansatte hadde mer kunnskaper om systemet enn det leder hadde. Oppfattelsen av hvordan leder informerte var likevel delt ved kontoret. Begge kontorene benyttet seg av instruktør som talerør for å kommunisere oppover. Kontor Vest trakk frem at deres instruktør ofte var fraværende fra kontoret. Dermed kan det tyde på at dette var et større problem ved kontor Vest enn ved kontor Øst.

I relasjon til de sjekkpunkter (Brev fra Aetat Arbeidsdirektoratet til alle Aetat fylke av 13.12.00) som ble sendt ut til alle ledere i Aetat før innføringen av HL1, kan det trolig hevdes at kontor Øst i større grad enn kontor Vest fulgte opp punktene.

Var forholdene lagt til rette for at implementeringen skulle gå bra?

En teamorganisering ble som nevnt anbefalt av sentrale aktører for å øke søkelyset mot tjenester i front. Det er også en gunstig organisering for å ivareta behovet for komplementære kunnskaper i møte med arbeidssøkere og arbeidsgivere (Colbjørnsen 1995: 122). Kontorene skiller seg i forhold til den organiseringen de hadde på innføringstidspunktet. Kontor Øst gikk over til en teamorganisering samtidig som Arena ble innført. Hvorvidt dette var til hjelp under implementeringen var det delte meninger om. Fra sentralt hold ble det fremholdt at en slik omorganisering kunne vært til nytte, mens de ansatte ved kontoret så denne omorganiseringen som en ekstra byrde. I følge de ansatte ved kontor Øst burde ikke omorganiseringen vært innført på samme tidspunkt som Arena. Samtidig som omorganiseringen var en byrde kan det være at det økte fokus på tjenestene i front var til hjelp under innføringen. Kontor Øst prioriterte i tillegg ekstra ressurser i front for å møte det økte arbeidspresset. Ved kontor Vest ble det ikke innført noen ny organisasjonsstruktur under implementeringen av Arena. I ettertid har også dette kontoret innført en teamorganisering.

4.9 Oppsummering

Denne analysen fremviser at flere av de forklaringsfaktorene som jeg har valgt å ta med i denne studien er med på å vise forskjeller mellom kontorene. Analysen understøtter at også implementeringsteoriene kan være gode verktøy for å beskrive en IKT-implementering. Deler av så vel implementeringsteorier som ledelsesteorier viste seg å ha relevans i denne studien. Spesielt gjaldt dette faktorene ressurser, lokalt engasjement og ledelse. Nedenfor fremstilles en tabell som i grove trekk beskriver hvordan mine hypoteser har blitt bekreftet eller avkreftet. Skillet bekreftet/ikke bekreftet forholder seg til om det forelå en faktisk forskjell mellom kontorene i vektleggingen av de ulike faktorene, og om dette kom til uttrykk gjennom en raskere institusjonalisering.

Tabell 4.1: Oppsummering av hypotesebekreftelse.

Hypotese:	Faktisk forskjell:	Bekreftelse:
<i>H1: Jo klarer opplevelse av mål, dess raskere institusjonalisering.</i>	Begge kontorene opplevde målene som lite klare.	Ikke bekreftet
<i>H2: Jo større ressurstilgang, dess raskere institusjonalisering.</i>	Kontor Øst benytte egenopplæring i stor grad.	Bekreftet
<i>H3: Jo mindre grad av endring (og større enighet), dess raskere institusjonalisering.</i>	Begge kontorene opplevde endringen som stor (mye uenighet).	Ikke bekreftet
<i>H4: Jo bedre opplevelse av kommunikasjon, dess raskere institusjonalisering.</i>	Begge kontorene opplevde kommunikasjonen som utilstrekkelig.	Ikke bekreftet
<i>H5: Jo større lokalt engasjement, dess raskere institusjonalisering.</i>	Kontor Øst hadde større lokalt engasjement.	Bekreftet
<i>H6: Jo bedre kompetanse, dess raskere institusjonalisering.</i>	Lik kompetanse på kontorene.	Ikke bekreftet
<i>H7: Jo mer bruk av nettverk, dess raskere institusjonalisering.</i>	Kontor Vest hadde noe mer fokus på nettverk.	Ikke bekreftet ⁴
<i>H8: Jo "riktigere ledelsestype", dess raskere institusjonalisering.</i>	Kontor Øst hadde en "riktigere ledelsestype".	Bekreftet

⁴ Jeg kan ikke si at denne faktoren kom til uttrykk i raskere institusjonalisering for kontor Vest i og med at dette kontoret ble institusjonalisert på et senere tidspunkt enn kontor Øst.

Det ligger et klart ansvar både på lokalt og sentralt nivå under implementering av IKT-systemer. På bakgrunn av tilbakemeldningen fra både de lokale og de sentrale respondenter fremgår det at det sentrale innføringsarbeidet hadde sine mangler. Dette vil naturlig nok påvirke brukernes holdninger, engasjement og viljen til å gjennomføre endringen. Nedenfor vil jeg oppsummere resultatene fra de ulike forklaringsfaktorene, først og fremst med søkelys på den lokale prosessen, men også på den sentrale prosessen.

Den første forklaringsfaktoren som ble presentert i analysekapitlet var *mål*. Analysen viser at dette var en faktor som skiller kontorene i liten grad. Begge kontorene opplevde lav grad av medbestemmelse i fastsetting av implementeringens målsettinger. Videre opplevde begge kontorene målene som uklare og lite entydige. Det var heller ingen av kontorene som satte egne mål under implementeringen, men ved kontor Øst var det et sterkt fokus på måloppnåelse. Flere sentrale respondenter hevdet at det skulle vært mer fokus på målsettinger på lokalt plan. Klar forståelse av målene kunne lettet implementeringsarbeidet.

Den neste faktoren som har blitt analysert er *ressurser*. Her viser analysen at kontorene er ulike. Skillet går i tilknytning til vektlegging av egenopplæring ved kontorene. På dette punktet var kontor Øst svært bevisste, mens kontor Vest benyttet egenopplæring i liten utstrekning. Den sentrale ressurstildelingene til lokalkontorene var tilnærmelsesvis like. Det var dermed disponeringer lokalt som skilte kontorene. Den sentrale opplæring ble av de to kontorene kritisert for å være for lite spisset, samt at opplæring på et uferdig system var uheldig.

Resultatene fra analysen av faktoren *grad av endringer* viser liten forskjell mellom de studerte kontorene. Begge anså implementeringen som svært krevende. Holdningene til systemet og implementeringen beskrives på en likelydende måte. Endringen som det nye systemet medførte var stor. Systemet var komplekst og de første leveransene inneholdt en del mangler og feil. Dette påvirket holdningene i stor grad. Endringen karakteriseres som stor og enigheten rundt implementeringen var liten. Dette gjør

nødvendigvis implementeringen vanskelig. Etter hvert som brukerne ble mer kjent med systemet og systemet fungerte bedre, bedret holdningene seg. Flere av de sentrale aktørene trakk også frem at i perioder var holdningene til Arena svært negative, og de sentrale aktørene understreker at det skulle vært lagt mer vekt på holdningsarbeid gjennom hele prosessen.

Kommunikasjon er den siste faktoren som har tilknytning til den beslutningsorienterte tilnærmingen. Det sentrale informasjonsarbeidet ble kategorisert av begge kontorene som utilstrekkelig. En del av de sentrale respondentene fremhevet at prosjektet fikk for lite oppmerksomhet i interne medier. Lokalkontorene vektlegger at informasjonen om Arena var for lite spisset og beskrev i for liten grad det nye systemet.

Lokalt engasjement er en vesentlig faktor innen den prosessorienterte tilnærmingen. Som forklaringsfaktor i denne studien viser den et tydelig skille mellom de undersøkte kontorene. Respondenter ved kontor Vest hevdet at det i liten grad ble lagt vekt på lokalt engasjement ved kontoret. Uttalelsene fra kontor Øst peker i motsatt retning, her ble engasjement vektlagt. Det ble også trukket frem at kontor Øst hadde flere ildsjeler, blant annet instruktør og leder. Eksempelvis var instruktøren ved kontor Vest mye ute, samt at leder inntok en passiv rolle. Begge kontor hadde en følelse av at lokal leder var lydhør i forhold til frustrasjoner og innspill på organisering av merarbeid som følge av innføringen. Lokalt engasjement i form av deltakelse i prosessen var prioritert i SIAMO-prosjektet, men de ansatte hadde likevel en følelse av at prosessen var svært sentralstyrt.

En annen faktor som blir behandlet i analysen er *kompetanse*. Det fremgår av analysen at det er lite som skiller kontorene med hensyn til kompetanse. Alders-, utdannings- og erfaringssammensetningen på kontorene var tilnærmelsesvis like. Fokus på læring og erfaring var lav ved begge kontorene. Bruk av evalueringer var lavt prioritert fra sentralt hold.

Nettverk er den siste av de prosessorienterte faktorene. Her skiller kontorene seg i en annen retning enn ved mange av de andre faktorene. Respondenter ved kontor Vest hevdet at de knyttet lokale Arena-nettverk. Kontor Øst hadde ikke den samme bevisstheten rundt bruk av nettverk. Arena-nettverk utenfor kontoret ble i liten grad knyttet. Det ble heller ikke fokusert på dannelsen av nettverk fra sentralt hold.

Den siste faktoren analysen behandler er *ledelse*. Dette er en ”uavhengig” faktor i relasjon til implementeringsperspektivene. Denne faktoren viser kanskje det mest markante skille mellom kontorene. Leder ved kontor Øst ble karakterisert som en viktig motivator som fokuserte på å legge forholdene til rette under implementeringen. Lederen ble beskrevet som målfokusert og integrerende, samt at lederen hadde en positiv holdning til Arena. Respondentene ved kontor Vest derimot rettet fokus mot leders manglende initiativ under implementeringen, og at leder hadde lite kunnskap om systemet. Karakteristikkene av leder ved kontor Vest trakk i retning av en administrator som utviste en nøytral holdning til Arena. Organiseringen ved de to kontorene var forskjellig under implementeringen. Kontor Øst var teamorganisert, mens kontor Vest fulgte den gamle organisasjonsmodellen til Aetat. I hvilken grad dette hadde betydning er det vanskelig å trekke noen slutninger om, men teamorganiseringen hadde større fokus på tjenestene i mottaket på kontoret. Nettopp der hvor trykket var størst den første perioden. Ved kontor Øst blir i tillegg kommunikasjonen beskrevet som svært god, både i relasjon til leder og instruktør. Til sammenlikning trakk kontor Vest frem at de ansatte hadde mer kunnskaper om systemet enn det leder hadde. Kommunikasjonen gjennom instruktør var også et problem ved kontor Vest i og med at instruktøren i lange perioder arbeidet i eksterne prosjekter. Når det gjelder den sentrale ledelsen frontet de systemet i for liten grad i store deler av implementeringen. Sentrale respondenter fremhevet dette som et viktig poeng. Fokus var i for stor grad på den daglige virksomhet.

5. Implementeringsteoriens betydning, en konklusjon

I dette kapitlet ønsker jeg å gjennomføre en endelig oppsummering av mine funn fra studien og vurdere teoriens forklaringskraft. Til slutt vil jeg relatere mine funn til annen forskning gjort på denne type IKT-implementeringer, og se i hvor stor grad resultatene sammenfaller.

5.1 Oppgavens oppbygning

Hensikten med oppgaven har vært å beskrive og forklare implementeringen av Aetats nye saksbehandlersystem, med den underliggende tese at det var variasjoner med hensyn til grad av suksess med implementeringen på lokalkontorene. To lokalkontorer ble valgt ut som case for å belyse hva som kunne forklare disse forskjellene.

I oppgaves empiridel beskrev jeg de to lokalkontorenes erfaringer gjennom ulike deler av implementeringen. Jeg har benyttet meg av en trefasemodell både for å strukturere stoffet, og for bedre å kunne bedømme kontorenes grad av suksess med implementeringen. Grad av suksess med implementeringen har i denne oppgaven vært definert som rask institusjonalisering av det nye saksbehandlersystemet. Sentrale informanter og dokumentasjon har blitt benyttet til å beskrive selve implementeringsprosessen og til å målbare generelle tendenser om prosessen. De lokale informantene beskrev den lokale implementeringsprosessen og deres opplevelse arbeidet utført fra sentralt hold.

For å forklare kontorenes forskjeller har jeg i oppgavens analysedel benyttet meg av åtte faktorer basert på implementerings- og ledelsesteori. Jeg har benyttet faktorer fra både beslutningsorientert- og prosessorientert tilnærming, samt ledelsesteori. Mine teorifunderte forskningsspørsmål og hypoteser har dannet grunnlaget for analysen av kontorenes implementeringsprosess. De åtte forklaringsfaktorene jeg brukte var: Mål, ressurser, grad av endring, kommunikasjon, lokalt engasjement, kompetanse, nettverk og ledelse. De fire førstnevnte kommer fra et beslutningsorientert perspektiv, de tre neste hører til den prosessorienterte tilnærmingen, mens den siste, ledelse, har fungert

som et bindeledd mellom de to andre retningene. Undersøkelsen viste at ledelse har en vesentlig betydning for det fleste andre faktorene. I og med at ledelsesfaktoren gjennomsyrrer de andre faktorene, anså jeg det som viktig å trekke ledelse ut som en egen faktor for tydelig å kunne se på hvilken måte den virket.

Målet for undersøkelsen har vært å kartlegge relevansen til de åtte forklaringsfaktorene i forhold til de to lokalkontorene. Videre har undersøkelsen hatt som mål å kartlegge forklaringsfaktorenes relevans i forhold til funn fra annen forskning på IKT-implementeringer.

5.2 Empiriske hovedfunn

Resultatene fra empirien viste at det er forskjeller mellom de to kontorene ved alle de tre fasene. Den siste fasen som måler grad av suksess, eller hvor raskt endringen har blitt institusjonalisert, viste at kontor Øst har hatt en raskere institusjonalisering enn kontor Vest.

Hovedfunnene fra den første fasen, erkjennelse av behov for fornyelse, viser at de to kontorene først og fremst skilte seg fra hverandre med hensyn til hvilken grad man følte involvering ble vektlagt. Informantene ved kontor Øst fremhevet i større grad enn informantene ved kontor Vest at dette ble vektlagt ved kontoret. Videre ble leders engasjement trukket frem som et skille. Kontor Øst fremholdt sin leder som engasjert, mens dette i mindre grad var tilfellet ved kontor Vest.

I fase to skilte kontorene seg på mange områder. De viktigste forskjellene var ledelse, engasjement og ressurser avsatt lokal. Leder ved kontor Øst var svært viktig under implementeringsarbeidet, mens leder av kontor Vest hadde en noe mer passiv tilnærming. Tilsvarende skillelinje kunne man se i forhold til engasjement og lokale ressurser.

Hovedfunnene fra fase tre, som måler grad av suksess, var i første rekke at kontor Øst ble raskere institusjonalisert enn kontor Vest. Bakgrunnen for dette resultatet var at

kontor Øst hadde mindre endring på de fleste av de indikatorene som jeg har benyttet for å bedømme institusjonalisering av endringen, enn kontor Vest. Kontor Vest hadde blant annet større problemer med å nå Aetats resultatmål, kontoret opplevde større kødannelse, og gjennomførte ingen organisatoriske endringer. Begge kontorene fremhevet indikatoren økningen i arbeidsbelastning, som veldig stor. Videre var det lite som skilte kontorenes i relasjon til opplevelse sykefravær og turn-over.

Som det fremgår av empirien var det en tydelig forskjell på kontorenes grad av suksess med implementeringen.

5.3 Hovedkonklusjoner fra analysen

Spørsmålet som ble reist i analysen var hvilke faktorer som best kan forklare forskjellene mellom de to kontorene. Denne oppgaven har som nevnt tre perspektiver (beslutnings – og prosessorientert, og ledelse). Å benytte flere tilnærminger kaster lys over og fremhever ulike sider av prosessen. Det gir rom for ulike tolkninger og oppfatninger av implementeringen av Arena. Perspektivene kan anses å være komplementære og utfyller dermed hverandre i sin forklaring av implementeringen.

”Top-down-bottom-up”-dikotomien er på mange måter konkurrerende perspektiver i beskrivelsen av hvordan en implementering arter seg. Det kan dermed sies at denne måten å beskrive og analysere begivenheter fra flere forskjellige perspektiver på kan være en indikasjon på at implementeringsprosesser er svært komplekse. Det er dermed viktig med flere ulike perspektiver for å få en fullverdig beskrivelse. Videre kan det lett argumenteres for at ledelse er en top-down-faktor, men på samme tid er ledelse viktig i relasjon til å skape begeistring og motivasjon. Ledelsesfaktorene får dermed en integrerende funksjon mellom de to konkurrerende implementeringsperspektivene, ”top-down” og ”bottom-up”.

Tichy og Devanna (1990) fremhever at ”the transformational leader” er viktig i alle fasene av en endringsprosess. Leder må ofte starte endringen og overvinne motstand. Videre har lederen en sentral rolle i å skape en visjon og mobilisering til

endringsgjennomføring. Til slutt må leder hjelpe ansatte med å snu negativitet til positivitet for endringen (Tichy & Devanna 1990: 30-32). Ledelse er dermed en svært sentral faktor i endringsprosesser.

Et annet poeng er at flere av faktorene overlapper hverandre i noe grad. Skillene kan til tider være vanskelig å trekke opp. Fokus på holdninger til Arena kan i noe grad fanges opp både av lokalt engasjement og grad av endring, samt at leders holdning blir fanget opp i ledelsesperspektivet.

Videre kan det hevdes at de fleste forklaringsfaktorene henger sammen. Eksempelvis kan arbeid med målsettinger gi en økt forståelse for implementeringen. Dette kan i neste omgang lette arbeidet med å gjennomføre implementeringen og øke opplæringens effekt. Videre kan dette påvirke holdninger og opplevd grad av endringsvilje overfor det som skal implementeres. Kommunikasjon er en viktig faktor under arbeidet med målsettinger. Dette kan igjen avhenge av ledelse. Kompetanse, nettverk og lokalt engasjement vil også understøtte de nevnte faktorene.

Det er vanskelig å rangere de ulike faktorenes betydning. Likevel tror jeg det er mulig, ut fra analysens resultater, å fremheve ledelse som den mest vesenlige faktoren. Lederne på lokalkontorene satt med mye av ansvaret for å påse at forberedelsen ble gjennomført. Dette omhandler i første rekke opplæring. Andre viktige elementer var informasjonsarbeid, samt forståelse av systemet og endringen som kontoret skulle igjennom. Som analysen avdekker karakteriseres de to lokale lederne på svært ulik måte. Karakteristikken av leder ved kontor Øst harmonere mer med kravene til en effektiv endringsleder enn karakteristikken av leder ved kontor Vest.

Lokalt engasjementet skilte også de to kontorene. Det ble fremhevet at kontor Øst vektla engasjement, noe som var mindre fremtredende ved kontor Vest. Videre var kontakten med instruktør mindre ved kontor Vest enn ved kontor Øst.

Ressursdisponeringer lokalt i form av bruk av egenopplæring trakk også opp et tilsvarende skille mellom de undersøkte kontorene. Forklaringsfaktoren nettverk viste

et skille i motsatt retning. Kontor Vest hadde et noe tydeligere fokus på dette enn kontor Øst. Skillet var imidlertid mindre fremtredende enn de ovenfornevnte faktorene.

De resterende faktorene, mål, grad av endring, kompetanse og kommunikasjon, viste i mindre grad forskjeller mellom de to kontorene.

Med bakgrunn i resultatene ovenfor er det ikke mulig å komme med helt klare anbefalinger med hensyn til viktige faktorer under implementeringsprosesser. Resultatene viser at det var forskjeller mellom de to kontorene med hensyn til grad av suksess med implementeringen. Kontor Øst fikk til, ut fra mine indikatorer, en raskere institusjonalisering av endringen enn kontor Vest. De forklaringsfaktorer som viser størst skille mellom kontorene er ledelse, ressurser og lokalt engasjement. I relasjon til disse faktorene har kontor Øst i større grad enn kontor Vest handlet mer i retning av det litteratur og forskning anbefaler i slike implementeringsprosesser. Mange av de sentrale respondentene har også rettet søkelys mot en del av de samme poengene.

I et organisasjonsperspektiv kan den være interessant å se på Aetat som institusjon. Aetat er en gammel organisasjon og har trolig en del institusjonaliserte verdier (Selznick 1997: 26). Dette har naturlig nok noe å si for organisasjonens endringsvilje og vil påvirke faktorer som grad av endring og holdninger. Som en følge av dette skulle en implementering som den undersøkte være tung å gjennomføre i en organisasjon som Aetat (Wærness 1990: 153). På en annen side har Aetat alltid måtte endre seg i stor grad i forhold til økt eller redusert arbeidsledighet. Dermed kan det hevdes at organisasjonen har endringstrening. Et moment i denne sammenheng er at Aetat dermed kan lide av endringstretthet, og en følge av dette kan være at man viet denne endringen lav oppmerksomhet. Flere av de sentrale respondentene trakk frem nettopp for lav fokus på implementering som et forbedringspunkt. Dette momentet kommer i forlengelse av den til tider manglende forankringen hos toppledelsen. Respondentene nevnte lav fokus på målsettinger, holdningsarbeid og kommunikasjon som andre svakheter ved det sentrale implementeringsarbeidet.

5.4 Studier av IKT-implementeringer

Heeks (2001: 16) hevder at offentlig sektor er den største samleren, brukeren, arkivaren, og ikke minst produsenten av informasjon. Informasjon er den sentrale ressursen for alle styringsnivåer og aktiviteter. Det kan hevdes at informasjon er en hovedingrediens i den offentlige forvaltnings virkemåte. Tar man denne informasjonsintensiteten for gitt, vil endringer i informasjonssystemer være en essensiell del av alle typer reforminitiativer. Heeks (2001: 16) skriver videre at:

"If information runs through everything that government does, then changing anything in government must mean changing information, which must mean changing information systems."

Med andre ord er endringer i informasjonssystemer generelt sett en stor prosess i offentlig sektor. Heeks med flere (Heeks 2001, Moløkken og Jørgensen 2004, Statskonsult 1998, Bancroft m.fl. 1998) har sett på slike prosesser for å forsøke å utkrystallisere noen sentrale faktorer ved implementeringer av informasjonssystemer. For som Heeks sier: *"In general, failure of information age reform seems more common than success"* (Heeks 2001: 56). I innledningen av denne oppgaven presenterte jeg en del resultater fra studier av store IKT-prosjekter. Oppsummert kan man si at bidragene vektlegger følgende forklaringsfaktorer (Heeks 2001, Moløkken og Jørgensen 2004, Statskonsult 1998, Bancroft m.fl. 1998):

1. Forstå kulturforskjeller, også med tanke på evne til endring
2. Endring forankret i IT-strategi og toppledelse
3. Realistiske mål
4. God prosjektstyring og metodologi
5. Opplæring og organisasjonsutvikling
6. Bevisst teknologivalg og avgrenset systemlandskap
7. Gode egenskaper hos prosjektdeltakere og ledere
8. Kommunikasjon og informasjon

Listen presentert er et sammendrag av hva annen forskning på dette området har kommet frem til. Ser man dette opp mot mine resultater fremgår det tydelig at ”bottom-up”-perspektivet i større grad er representert gjennom mine forklaringsfaktorer, spesielt faktoren lokalt engasjement. Fokus på teknologivalg, forankring, prosjektstyring og kulturforskjeller, er forklaringsfaktorer jeg har sett lite på i denne oppgaven. Flere av disse faktorene ligger på et sentralt nivå og ville trolig ikke gitt noe stort utslag i forklaringen av kontorenes ulike grad av suksess. Et SINTEF-prosjekt ved navn EFFIN - Efficiency through user involvement, fokusere på bruk av brukerinvolvering i store IT-prosjekter. Prosjektets mål er å utvikle brukersentrerte metoder og verktøy for å introdusere ny teknologi i offentlig sektor og dermed øke effektiviteten. Dette kan med andre ord vise en økt interesse for orientering mot mer ”bottom-up”-tenkning også innen IKT-implementeringer. Jeg vil dermed hevde at de statsvitenskaplige implementeringsteoriene utviser en stor gyldighet i forhold til å beskrive IKT-implementeringer.

Avslutningsvis vil jeg fremheve at ved å benytte kun ett perspektiv kan man stå i fare for å bli noe snever i forhold til å fange opp kompleksiteten ved en implementeringsprosess. En syntese av de ulike perspektivene, samt å bringe inn andre sentrale faktorer er trolig den beste forklaringsmodellen for implementeringsprosesser. Som nevnt er dette en case studie og mulighetene for generalisering er begrensede. Men med bakgrunn i det Matland (1995: 155) beskriver vil jeg likevel hevde at en sammensetning av ulike uavhengige variabler på bakgrunn av hvordan de passer til å belyse prosessen, er en fornuftig fremgangsmåten for å finne gode forklaringsfaktorer.

6. Litteraturliste

Ekstern Litteratur

Aetat (1) (2004). *Årsmelding for Aetat 2003*. Oslo: Aetat Arbeidsdirektoratet.

Aetat (2) (2004). *Historisk arbeidsmarkedsstatistikk 2004*. Oslo: Aetat Arbeidsdirektoratet.

Aetat (2005, februar 2) [online]. – URL: <http://www.etat.no/cgi-bin/etat/imaker?id=19531&method=printer>.

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (AAD) (2003). *Strategi for IKT i offentlig sektor*. Oslo: Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.

Baldersheim, H og Øgård, M (1997): *Kommunekompasset. Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling*. Oslo: Kommuneforlaget.

Bancroft, N. H., Seip, H., Sprengel, A. (1998). *Implementing SAP R/3*. Greenwich: Manning.

Barrett, S. og Hill, M. (1984). "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective". *Policy and Politics*. Vol 12/3: 219-240.

Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2003). *Endringsledelse i det offentlige*. (Utgave 3). Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, D. A. og Aars, J. (2002). *Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier. Notat 29-2002.

- Colbjørnsen, T. (1999). *Reisen til markedet. Organisasjonsutforming for økt konkurranse*. Bergen: Tano.
- Elmore, R. (1980). "Backward mapping: Implementation Research and Policy Decisions". *Political Science Quarterly*. Vol. 94/3: 601-616.
- Fosse, E. (2000). *Implementering av helsefremmende og forebyggende arbeid. Rapport nr. 73 (2000)*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap / HEMIL-senteret.
- Gottschalk, P. (2004). *Informasjonsledelse. Fra strategiutvikling til gevinstrealisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen", i Harriet Holter & Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Harnes, G.O. (2000, september 23). Arbeidsdirektør Ted Hanisch går av I. VG NETT [online]. – Tilgjengelig via: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=3608611>.
- Heeks, R. (2001). *Reinventing Government in the Information Age. International practice in the IT-enabled public sector reform*. London: Routhledge.
- Hill, M og Hupe, P. (2003). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications Ltd.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. London: Prentice Hall.
- Hillestad, T., Horverak, J. G., Wolff, K. og Fjermestad, K. (2002). *Evaluering av omorganiseringsprosess ved Aetat Sarpsborg*. Bergen: Administrativt forskningsfond. AFF-rapport.

Hjern, B. og Porter, D. O. (1981). "Implementation Structures. A New Unit of Analysis". *Organizational Studies*. Vol. 2/3: 211-227.

Holme, I.M. og Solvang, B.K. (1996). *Metodevalg og metodebruk*. (3.utgave). Oslo: TANO.

Kjellberg, F. og Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: TANO.

Lane, J.-E. (1987). "Implementation, accountability and trust". *European Journal of Political Research*. Vol. 15/5: 527-546.

Matland R.E. (1995). "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity conflict modell of policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 5/2: 145-174.

Mazmanian, D. og Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.

Moløkken, K. og Jørgensen, M. (2004). *Project Estimation in the Norwegian Software Industry – A Summary*. Oslo: Simula Research Laboratory.

Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) (2002). *eNorge 2005*. Oslo: Nærings- og Handelsdepartementet.

Pressman J.L. og Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. (3. utgave). Berkely: California University Press.

Sabatier, P.A. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research". *Journal of Public Policy*. Vol. 6/1: 21-48.

Sabatier, P.A. og Mazmanian, D. (1980). "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". *Policy Studies Journal*. Vol. 8/2.

Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: TANO.

Statistisk Sentralbyrå (2005, februar 7) [online]. – URL:
<http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>.

Statskonsult (1998). *Erfaringer fra store IT-prosjekter*. Oslo: Statskonsult.

Statskonsult (2002). *IKT i det offentlige 2002*. Oslo: Statskonsult.

St.prp.nr.1 (1997-1998): *For budsjetterminen 1998. Kommunal- og arbeidsdepartementet*. (2005, januar 11) [online] - URL:
<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stprp/006005-991394/hov017-bn.html> - Kap.%20590.

Strand, T. (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.

Van Meter, D.S. og Van Horn, C.E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society*. Vol. 6/4: 445-488.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Winter, S. (1990). "Intergrating Implementation Research", i Palumbo, D. & Calista, D. J. (red.): *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. London: Greenwood Press.

Yin, R.K. (1994). *Case study Research. Design and Methods*. California: Sage Publication.

Wærness, M. (1990). ”Kap. 7: Treårsbudgetering som rationalisering”, i Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsons bokförlag AB.

Øgård, M med bidrag fra Bø, H. (1994). *Sluttrapport fra pilotkommune prosjektet. Fylkeskommunal omstilling. Eksemplene Hordaland og Nordland*. Bergen: LOS senteret.

Interne dokumenter:

Brev av 13.desember 2000 fra Aetat Arbeidsdirektoratet til alle Aetat fylke.

Gevinster av IT-løsninger levert av SIAMO (2003). Oslo: Aetat.

Gjennomføringsplan (D12-HL1) (2000). *Gjennomføringsplaner for D12-F10-HL1. Opplæring i nytt saksbehandlersystem. Hovedleveranse 1*. Oslo: Aetat.

Gjennomføringsplan (D12-HL2) (2001). *Gjennomføringsplaner for D12-F10-HL2. Opplæring i nytt saksbehandlersystem. Hovedleveranse 2*. Oslo: Aetat.

Gjennomføringsplan (D12-HL3) (2002). *Gjennomføringsplaner for D12-F10-HL3. Opplæring i nytt saksbehandlersystem. Hovedleveranse 3*. Oslo: Aetat.

Gjennomføringsplan (F10) (2000). *Gjennomføringsplan for delprosjekt F10. ”Utvikling av nytt saksbehandling”*. Oslo: Aetat.

Gjennomføringsplan (F12) (2000). *Gjennomføringsplan for delprosjekt F12. Gevinstrealisering*. Oslo: Aetat.

Hovedplan (D0) (1998). *Implementering, opplæring og informasjon*. Oslo: Aetat.

Organisering av Aetat (2001). *Rapport om oppgavedeling, organisering og styringsdialog i Aetat*. Oslo: Aetat.

Prosjektdirektiv (D) (2000). *Prosjektdirektiv for prosjekt D opplæring og dokumentasjon*. Oslo: Aetat.

Prosjektdirektiv (F) (2000). *Prosjektdirektiv for prosjekt F saksbehandling*. Oslo: Aetat.

Prosjektdokument (F10) (2000). *Informasjonsplan for F10 – Utvikling og idriftsetting av nytt saksbehandling*. Oslo: Aetat.

Prosjektdokument (F12) (2002). *Arena – Hovedleveranse 2. Gevinst- og tiltaksanalyse*. Oslo: Aetat.

Prosjektdokument (F12-1) (2001). *Vurdering av mulig organisatoriske endringer i forbindelse med ny løsning*. Oslo: Aetat.

Prosjektdokument (F12-2) (2001). *Analyse av tidsbruk og kvalitet ved kompetansekartlegging og jobbsøk*. Oslo: Aetat.

Prosjektdokument (F12-3) (2001). *Service til arbeidssøkere og arbeidsgivere. Mulige gevinster innføring av hovedleveranse 1*. Oslo: Aetat.

Sluttrapport (2003). *Programmet SIAMO – et løft for hele Aetat*. Oslo: Aetat.

Sluttrapport (D12 -HL1) (2001). *Sluttrapport opplæringsløp D12-F10-HL1. Opplæring Arena Hovedleveranse 1. Overlevering til kontoret for organisasjonsutvikling, KORG*. Oslo: Aetat.

Sluttrapport (D12 –HL2) (2002). *Sluttrapport opplæringsløp D12-F10-HL2. Opplæring Arena Hovedleveranse 2. Overlevering til kontoret for organisasjonsutvikling*. Oslo: Aetat.

Sluttrapport (D12 –HL3) (2002). *Sluttrapport opplæringsløp D12-HL3. Opplæring Arena Hovedleveranse 3. Overlevering til kontoret for organisasjonsutvikling*. Oslo: Aetat.

Spørreundersøkelse vedr. HL1 i Arena (2002). *Del 1 – Analyse av svarene fra spørreundersøkelsen*. Oslo: Aetat.

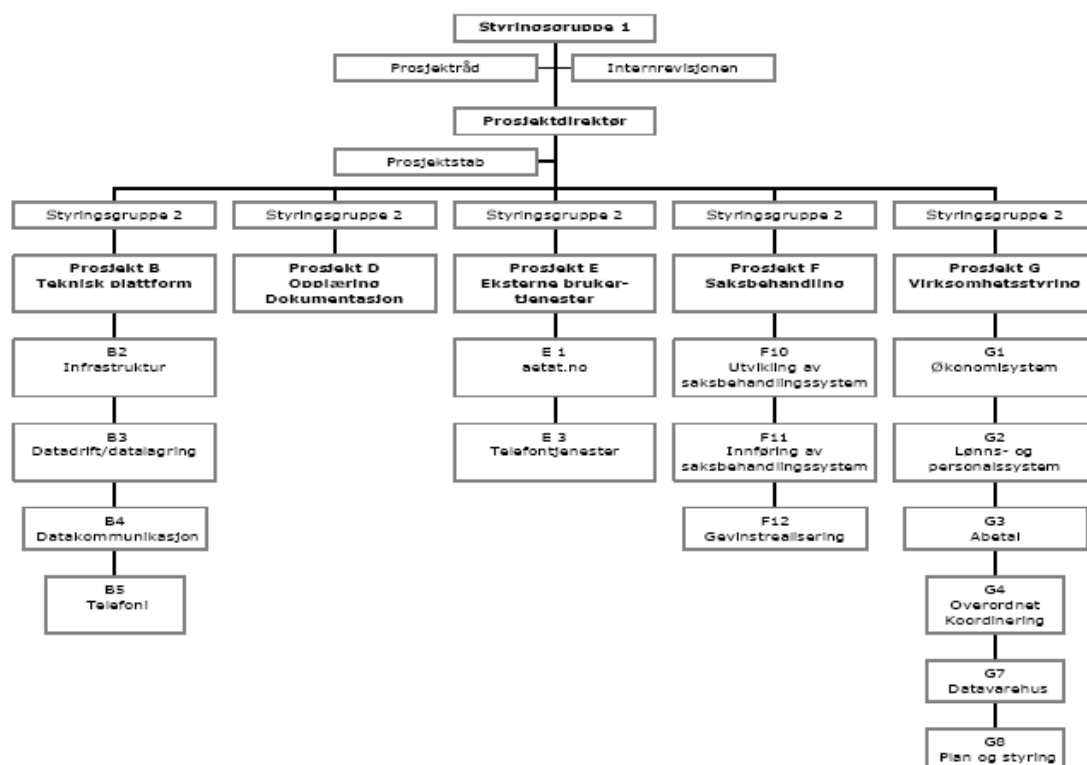
Styrende dokument (1) (1998). *Informasjonsstrategi - SIAMO*. Oslo: Aetat.

Styrende dokument (2) (2000). *Overordnet prosjektdirektiv*. Oslo: Aetat.

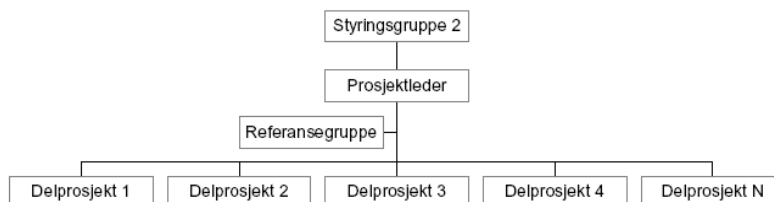
Styrende dokument (3) (2000). *Hovedprosjektplan for SIAMO*. Oslo: Aetat.

Vedlegg 1

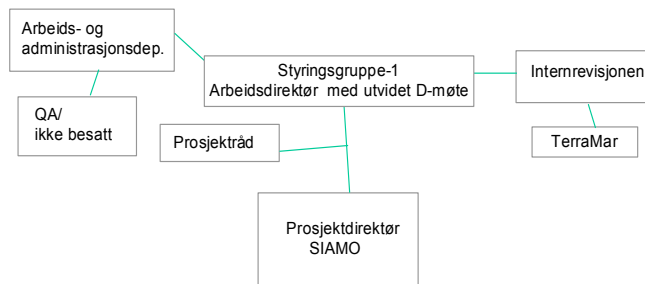
SIAMOs organiseringsmodeller og systemskisse.



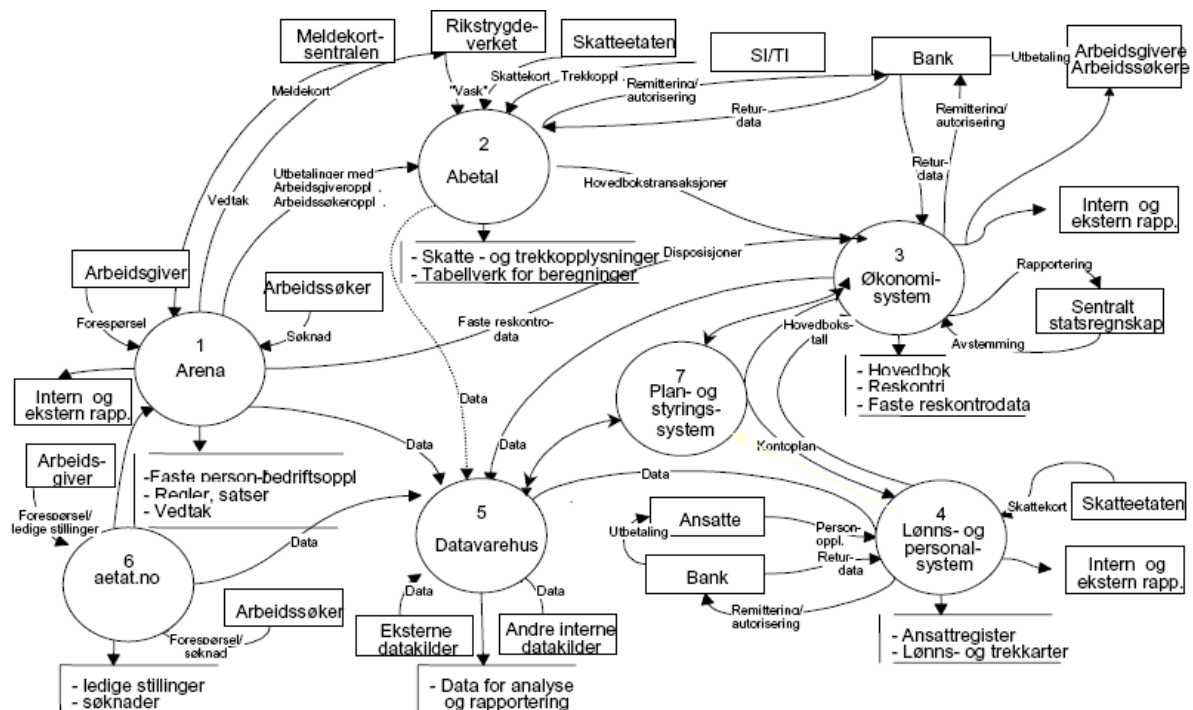
SIAMOs organisering (Sluttrapport 2003: 13).



Prosjektorganiseringen (Styrende dokument (2) 2000: 16).



Berørte parter (Styrende dokument (2) 2000: 17).



Systemskisse (Styrende dokument (3) 2000: 4).

Vedlegg 2

Intervjuguide

Del 1: Personalia:

Navn:

Stilling:

Kontor/avdeling:

Bakgrunn:

1) Utdannelse:

2) Yrkesbakgrunn:

3) Ansiennitet i Aetat:

Rolle/funksjon under innføringen:

Del 2: Avgjøre grad av suksess med innføringen:

Resultatindikatorer? Ble resultatmål nådd?

Hyppigheten av kontakt med brukerstøtte?

Endring i sykefravær?

Endring i turn-over?

Innfridd prosjekterte mål? Innen avsatt tid?

Endring i kødannelse på kontorene?

Endring i arbeidsbelastning?

Endring av arbeidsrutiner?

Del 3: Faktorer som skal forklare eventuelle forskjeller ml kontorene:

Ressurser:

Hvor stor var den sentrale ressurstildelingen ved innføringen av Arena? (for eksempel sentralt initiert opplæring) Var dette tilstrekkelig?

Ble det avsatt ressurser lokalt i forbindelse med innføringen ved kontoret?
(økonomiske, tidsmessige eller andre typer)

Grad av endring:

Hvordan ble overgangen fra TOTAL-systemet til Arena oppfattet/mottatt ved kontoret? (Størrelsen, kompleksiteten)

Hva var i så fall grunnen til dette?

Mål:

Opplevde kontoret medbestemmelse i prosessen med fastsetting av de sentrale mål?
(opplevd eierskapsfølelse)

Opplevde kontoret at sentrale målene ble nådd?

Satte kontoret seg egne mål, eventuelt hvilke og ble disse nådd?

Ble målene oppfattet som klare og entydige? (sentrale og eventuelt lokale)

Kommunikasjon:

Var kommunikasjonen fra sentralt hold tilfredstillende under innføringen?

Fikk man den informasjonen man hadde behov for ved innføringen, eventuelt hvilken informasjon manglet?

Var kommunikasjonen på kontoret god i forhold oppgaver under innføringen?

Hadde kontoret et talerør som kunne formidle dets synspunkter til sentralt hold?

Ledelse:

Hvordan opplevde de ansatte at ledelsen på kontoret forberedte og motiverte dem til denne innføringen?

I hvilken grad ble arbeidsforholdene lagt til rette for at innføringen skulle gå bra?

Ble det gjennomført noe organisatoriske trekk på kontoret ved innføringen av Arena?

Hvilke egenskaper vil du si var mest karakteristisk for den lokale ledelsen under innføringen?

Hvordan opplevde den lokale ledelsen at den sentrale ledelsen motiverte under innføringsprosessen?

Hvilken alder og utdanning/erfaring hadde den lokale ledelse?

Aktører:

Opplevde kontoret at deres innspill ble hørt under foranalysen og underveis i prosessen?

Ble lagt vekt på lokalt engasjement ved kontoret?

Hadde man ved kontoret ildsjeler med et spesielt engasjement i forhold til denne prosessen? (ansatte med spesiell funksjon i forhold til opplæring eller engasjert ledelse)

Kompetanse:

Hvordan var alders- utdannings- og erfaringssammensetningen på kontoret?

Fokuserte kontoret på bruk av erfaring/læring fra innføringen av den første leveransen (HL1) ved innføringen av den neste (HL2), og disse to ved den siste?

Ble det foretatt eventuelle evalueringer av innføringene, sentrale eller lokale?

Nettverk:

Ble det knyttet noen nye nettverk på kontoret i forbindelse med innføringen?

Deltok kontoret aktivt i andre nettverk utenfor kontoret i sammenheng med innføringen av Arena?

Kompromisser/forhandling:

Opplevde ansatte delaktighet gjennom å bli hørt underveis i prosessen, spesielt av nærmeste leder?

Ble måten Arena skulle innføres på tatt opp til drøfting med de ansatte på kontoret?

Holdinger:

Hvordan kan man karakterisere holdningene til det nye systemet på kontoret?

Var det stor eller liten grad av enighet rundt det nye systemet? Og hva bestod denne enigheten/uenigheten i?

Hvordan karakteriseres leders holdning til det nye systemet?

Ble det foretatt noen kartlegging av holdninger og forventninger om det nye systemet fra sentralt eller lokalt hold?

Endret holdningene seg underveis? (bedre eller dårligere?) På grunn av hva?

Ble det gjort noe fra lokalt eller sentral hold for å skape engasjement under innføringen av Arena?